

فعالية التنوع المؤسسي الدولي في مجال حماية البيئة

مراد بن سعيد *

ملخص

يهدف هذا البحث إلى تحليل ظاهرة التنوع المؤسسي في مجال الضبط البيئي العالمي من خلال التعرض لمختلف المؤسسات ذات الأجندة البيئية، ولهذا سوف نقوم بكشف البنية المؤسسية للحكومة البيئية الدولية الكلاسيكية ذات الطابع الدولي الرسمي، التي تتشكل من مجموعة من المؤسسات التي تمثل الدول على المستوى الدولي، ثم نتعرض إلى المؤسسات الجديدة الناشئة عن الظروف التي قررها منظور الحوكمة العالمية. إذن، وبعد استعراض أهم المؤسسات البيئية الدولية المرتبطة أساساً بمنظمة الأمم المتحدة والبيروقراطيات البيئية الدولية، ننتقل إلى تحليل البنية المؤسسية الجديدة المتضمنة الفواعل غير الدولانية (Non State Actors) المتمثلة في المنظمات غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات. في مقام ثانٍ، ننتقل إلى محاولة إدراك هندسة مؤسسية للضبط البيئي العالمي في إطار منظور الحوكمة العالمية. ولهذا سوف نقوم بكشف التحولات التي طرأت على البنية المؤسسية للحكومة البيئية الدولية الكلاسيكية ومختلف الاقتراحات المقدمة لإصلاح الهندسة المؤسسية البيئية العالمية، وتحليل الظروف والشروط اللازمة من أجل بنى مؤسسية بيئية عالمية عادلة ومنصفة. وبعد استعراض أهم المؤسسات البيئية الدولية والظروف الحالية للضبط البيئي في إطار منظور الحوكمة العالمية، نقوم بتحليل فرص هذه البنية المؤسسية في تحقيق الأجندة البيئية ومدى ضرورة تبني فلسفة إصلاحية يمكن أن تطوّر التفاعل المؤسسي المعقد الذي تفرضه المعطيات الحالية.

الكلمات الدالة: الحوكمة البيئية العالمية، التنوع المؤسسي، منظومة الأمم المتحدة البيئية، الإصلاح، منظمة البيئة العالمية.

المقدمة

إن من بين أهم النقاشات الحالية في مجال إصلاح الحوكمة البيئية العالمية تلك الانشغالات المتعلقة بالتجزؤ التنظيمي والمؤسسي للسياسة البيئية العالمية. لقد أشار العديد من المراقبين إلى هذه الحالة التناقضية، حيث تظهر العديد من الهيئات الدولية القوية الموجهة نحو مفاهيم النمو الاقتصادي - مثل منظمة التجارة العالمية، البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي - في مرتبة أعلى من برنامج الأمم المتحدة المختص بالقضايا البيئية، ونفس درجة عدم التوازن تظهر عندما يقارن برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمختلف وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة برنامج مجرد ليس له الحق في تبني اتفاقيات أو أية عمليات ضبط انطلاقاً من مبادرته الخاصة، ولا يمكن له أن يتلقى أي تمويل منتظم كونه

مجرد ملحق بالمجلس الاقتصادي الاجتماعي للأمم المتحدة. من جهة أخرى، لا يتجاوز موظفو برنامج الأمم المتحدة للبيئة 300 موظف بالمقارنة مع الهيئات المماثلة على مستوى الدول مثل وكالة البيئة الاتحادية بألمانيا التي توظف 1,043 مستخدماً ووكالة الحماية البيئية الأمريكية التي يصل عدد موظفيها إلى 18,807 موظفين (Biermann, 2001: 52)، ولم يتطور هذا العدد تطوراً كبيراً رغم المهام الكبيرة التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، حيث وصل في عام 2014/2015 إلى 854 موظفاً (Steiner, 2013: 25) ..

لقد أدت هذه الوضعية إلى مجموعة من الاقتراحات لمنح البيئة اهتماماً أكثر مثل باقي مجالات السياسة العامة الدولية، أي إنشاء وكالة دولية قوية تتمتع بتفويض كبير وموارد معتبرة واستقلالية كافية. إن هذه المساعي يمكن إدراجها في إطار النقاشات حول منظمة عالمية للبيئة التي بدأت منذ وقت طويل نسبياً. ومن بين أهم الحجج التي قُدمت لمصلحة المنظمة الجديدة. أولاً: إن ترقية برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى منظمة عالمية للبيئة يمكن أن يحسّن عجز التنسيق في هندسة الحوكمة العالمية ويتفادى التكاليف الكبيرة والنتائج السياسية

* قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر. تاريخ استلام البحث 2014/12/15، وتاريخ قبوله 2015/2/15.

الضعيفة. ثانياً: إذا تمت ترقية برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى منظمة عالمية للبيئة، فإن هذه الهيئة تكون قادرة على دعم عمليات بناء النظام البيئي العالمي، خصوصاً في مجال اقتراح وتحضير الاتفاقيات الجديدة. ثالثاً: إن هذه الترقية يمكن أن تساعد في تحسين القدرات البيئية في الدول النامية، حيث إن تقوية قدرة هذه الدول للتعامل مع المشكلات البيئية العالمية والمحلية أصبحت إحدى أكثر الوظائف الضرورية للأنظمة البيئية العالمية.

مشكلة الدراسة

يمكن أن يكون منظور الحوكمة العالمية، وما يلحقه من حوكمة بيئية عالمية، في وضعية تناقضية من جراء الهدف الذي تصبو إليه الحوكمة العالمية كمنظور تحليلي أو كممارسة اجتماعية واقعية. إن هذا الهدف قد كان نتيجة مباشرة لعالم ما بعد العولمة، ومخرجاً لهذه الظاهرة التي أصبحت حقيقة معطاة لا مفر منها، من أجل حوكمة وضبط السلع العمومية العالمية والحفاظ على المصلحة العامة العالمية، ولهذا أصبح من الواجب البحث عن إطار موحد يشمل كل الموروث والحاضر والمستقبل الإنساني في شكل مجتمع ما بعد دولتي عالمي. لكن من جهة أخرى، فإن هذا الإطار العالمي الوحيد يمكن أن يهدف للتوغل المميز للحيويات التي تميز الظواهر الطبيعية والإنسانية في مستواها المحلي، وفي نفس الوقت سوف ينفي صفة التعدد كصفة طبيعية لا يمكن التنازل عنها. إن هذه الطبيعة المتناقضة لمفهوم الحوكمة البيئية العالمية تهدد إمكانية الوصول إلى مشروعات عالمية للضبط البيئي، بسبب المنظورات الوحيدة العالمية التي تحول دائماً الهيمنة على تعددية الفواعل المحلية. إن الفهم الجيد لعمليات الانبثاق سوف يؤكد لنا أن نشوء البنى الشاملة والكلية، ما هو إلا نتيجة للسلوكيات التي تنتهجها الحيويات المحلية، فالاعتراف بالتعدد وتدعيمه هو السبيل الوحيد لتصميم نماذج للحوكمة لعالم ما بعد العولمة.

إن الإشكالية التي يتضمنها هذا البحث تتمحور حول تتبع مظاهر الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية -في إطار مفهوم الفعالية- بين الوضع الحالي والوضع المستقبلي. وعليه يمكن طرح التساؤل التالي: على الرغم من الاتفاق العام بين مختلف الفواعل حول عجز البنية المؤسساتية الحالية للحوكمة البيئية العالمية على ضبط وإدارة الانشغالات البيئية بصورة فعالة، لماذا لم يتم الاتفاق حول ترتيبات الهندسة المؤسساتية المستقبلية لمساعد الضبط البيئي العالمي؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية تتطلب التطرق للبيئة

الدراسات السابقة

الجدير بالذكر أن الدراسات العربية حول الموضوع تكاد تكون منعدمة وفق اطلاع الباحث، وعليه فإن مراجعة الدراسات السابقة سوف تقتصر على الدراسات باللغة الأجنبية، ويمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي:

دراسة Helm و Sprinz (2000) حول قياس فعالية النظم البيئية الدولية، وانطلاقاً من مفهوم النظم البيئية الدولية التي تعني أن المؤسسات أو الأنظمة البيئية تؤثر في سلوك الدول أو الجهات الفاعلة الدولية الأخرى، وتفترض إمكانية التعاون في النظام الفوضوي للدول في ضوء الخلفية الليبرالية للعلاقات الدولية. تؤكد هذه الدراسة أنه على الرغم من أن الكثير من الأبحاث الأكاديمية أكدت على أهمية النظم الدولية في الحوكمة الدولية، إلا أن التقييمات المنهجية لآثار الأنظمة غير متوافرة بشكل كبير، وهو ما ذهب إليه هذه الدراسة من خلال الاهتمام بوضع مفهوم قياسي موحد لفعالية النظم البيئية الدولية، يمكن أن يساعد في فهم تأثيرات النظم البيئية الدولية في السياسات البيئية. وبيّنت النتائج أن النظم البيئية الدولية يمكن أن تظهر آثاراً إيجابية في صعيد السياسات البيئية، ولكن لا ترقى إلى تحقيق الأمثلية الجماعية (Collective Optima).

دراسة Steinar (2007) حول فعالية الهيئات الرئيسة للأمم المتحدة التي تنشط في مجال البيئة والتنمية المستدامة، وعلى رأسها ثلاث مؤسسات: المؤتمرات العالمية حول البيئة والتنمية؛ لجنة التنمية المستدامة؛ وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ودراسة الوظائف التنسيقية لهذه المؤسسات. ووفقاً للمؤشرات المستخدمة في قياس الفعالية التي اعتمدت عليها الدراسة، وهي مؤشرات علمية عامة تخص فعالية المنظمات الدولية بوجه عام، ولا تختص بنوع معين من المنظمات أو النشاط، خلصت إلى أن الفعالية الكلية لهذه المؤسسات منخفضة جداً. حيث إن

والمنظمات الدولية). ثانياً، التحسين المحبذ للحوكمة البيئية الدولية من خلال إعادة الترتيب المؤسسي يجب أن يعتمد على تعديل إجراءات اتخاذ القرار و/أو تغيير الحدود المؤسسية، وهذا ما يغيب في حالة إنشاء منظمة عالمية البيئية. وخلصت الدراسة إلى أن المنظمة العالمية للبيئة لا يمكن أن تكون واقعية ومهمة ومفيدة في آن واحد بالنسبة للحوكمة البيئية الدولية، ويجب أن تستثمر الموارد السياسية المتاحة في ترقية الأنظمة البيئية القطاعية القائمة والناشئة بدلاً من إنشاء منظمة عالمية للبيئة.

وتتميز هذه الدراسة عن غيرها من الدراسات، كونها تركز على مسألة التعددية المؤسسية في نظام الحوكمة البيئية العالمية، في ظل تراجع المنظورات القائمة على الدولة في تحليل السياسة العالمية، بما يسمح بتوسيع دائرة التحليل لتستوعب الفواعل غير الدولاتية المشاركة في مساعي الضبط البيئي العالمي. ويتجلى اسهام هذه الدراسة في إدراج تقييم لفعالية المؤسسات البيئية الكلاسيكية والمؤسسات عبر اقليمية الجديدة التي تؤثر في السياسات البيئية العالمية، في إطار التحديات الجديدة التي تواجه عمليات الضبط البيئي العالمي، وما تطرحه من آراء تنادي بضرورة الإصلاح المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية.

أهمية الدراسة

تتبع أهمية هذا الموضوع من الجدة التي تتميز بها وحداته الأساسية، أولاً في ما يتعلق بمفهوم الحوكمة الذي أصبح من الركائز الأساسية في أدبيات العلوم السياسية، لتحليل الظواهر السياسية وفق المقاربات التفاعلية البعيدة عن السلطة الدولاتية الكلاسيكية، حيث إنه وفق هذا المفهوم لا يمكن تجاوز دور الفواعل غير الحكومية وفق مقارنة دولاتية وحصرية تضع الدولة هي الفاعل الوحيد، ولكن يجب انتهاز مقارنة اجتماعية يمكن أن تستوعب كل الفواعل المجتمعية في إطار تفاعلي بين مختلف الأطراف؛ ثانياً، فيما يتعلق بظاهرة العولمة التي أصبحت حقيقة معطاة وجب التأقلم معها، والبحث عن مقاربات ونماذج عالمية تستجيب للشرط التي وضعتها هذه العولمة؛ ثالثاً، بالنسبة لموضوع البيئة، فقد أصبح من الموضوعات الأكثر حركية في الآونة الأخيرة، نظراً لأهمية البعد البيئي في عمليات التنمية، وتحول مقاربات الدراسة لعلاقة الإنسان بالطبيعة نحو أبعاد غير أنثروبولوجية تضع الطبيعة ضمن أولويات المشروعات الإنسانية.

إن البحث في الموضوعات المرتبطة بالحوكمة البيئية العالمية له أهمية كبيرة في تجديد الأجندة البحثية في ميدان

مؤسستي لجنة التنمية المستدامة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة فالتان جدا في مجال خلق مؤسسات جديدة، ولكنهما أقل فعالية في مجال التنسيق فيما بينهما. وفيما يتعلق بالمؤتمرات العالمية، فقد انخفضت فعاليتها مع مرور الوقت، بسبب الميزة المناسبة التي تجعلها مجرد إجراء علمي لا يحمل صفات الإلزام والمتابعة.

دراسة Newell (2008) التي سعت لتحليل معالم الاقتصاد السياسي للحوكمة البيئية العالمية، وبعد استعراض مفهوم الحوكمة البيئية العالمية وأهم المنظورات البيئية العالمية، التي تظهر أهم نزاع في مجال الضبط البيئي العالمي المتمثل في النزاع بين البيئة والتجارة، الذي يتطلب مقاربات تعددية لتحليله واستيعابه، وقامت الدراسة بتحليل بؤادر للنقاشات الأولى حول الاقتصاد السياسي للحوكمة البيئية العالمية، التي أثبتت ضرورة تبني مقارنة نقدية للاقتصاد السياسي للحوكمة البيئية العالمية. وقد خلصت الدراسة إلى أن المقاربة العالمية - بدل الدولية - للمشكلات البيئية هي الكفيلة بتعزيز الفهم حول ممارسات الحوكمة البيئية من خلال التأكيد على العناصر التاريخية، السياسية والمادية للحوكمة البيئية العالمية وتطورها وإعادة تشكيلها المتزامن.

دراسة Biermann و Bauer (2005) التي تهتم بمشكلة أساسية في حقل الحوكمة البيئية العالمية وهي الإصلاحات المؤسسية التي تؤيد إنشاء منظمة عالمية للبيئة بدل برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد تمت معالجة هذا الموضوع من خلال دراسة مختلف الاحتمالات في حالة إنشاء المنظمة العالمية للبيئة، على غرار تأثيرها في الضبط البيئي العالمي، وعلاقتها بالمؤسسات البيئية الدولية الأخرى، خاصة منظومة الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وكذا الصعوبات المؤسسية التي تواجه مثل هذا مشروع، بالإضافة إلى الأشكال المؤسسية التي يمكن أن تأخذ بها عملية إنشاء هذه المنظمة. وتوفر هذه الدراسة للباحثين والخبراء ومتخذي القرار أدوات لتنظيم ومنهجية فهمهم للتحديات التي تطرحها عملية بناء أنظمة فعالة للحوكمة البيئية الدولية، فضلاً عن كونها محفزا كبيرا لمزيد من البحوث في هذا المجال.

دراسة Oberthur و Gehring (2004) التي تهدف إلى نقد فكرة إنشاء منظمة عالمية للبيئة، بسبب ضعف اسهامها في تعزيز الحوكمة البيئية الدولية، وقد قدّم الباحثان مجموعة حجج حول هذه النتيجة، أولاً، إنشاء منظمة دولية وحيدة في حقل سياسي حافل بالنظم الدولية مثل البيئة لا يمكن أن يؤدي إلى تحسين الحوكمة البيئية، لأنه لا يوجد فارق نوعي بين هذين الشكلين من أشكال مؤسسات الحوكمة (النظم الدولية

تطور المؤسسات والقوى المركزية المؤثرة في تحديد المسار ودفع التطورات. أما "المؤسساتية الخطابية"، فهي تركز على الخطابات في السياسة من خلال فهم العمليات التفاعلية التي يتم من خلالها التعبير عن الأفكار، وتحليل الأفكار التي تعبر عنها الفواعل، وعليه تسمح بتسليط الضوء على مختلف الخطابات المقدمة لإصلاح نظام للحوكمة البيئية العالمية، وكذا على العمليات التفاعلية التي تحدث، وتحليل الطريقة التي تؤثر فيها هذه الخطابات على المخرجات. أخيراً، تساعدنا "مؤسساتية الخيار العام" التي تقوم على المقارنة التي ترى أن الفواعل تتصرف بطريقة استراتيجية من أجل تحقيق أكبر قدر من مصالحها الخاصة، وعليه تنظر إلى السياسة أنها سلسلة من معضلات العمل الجماعي. وعليه تساعدنا هذه المقارنة في إدراك الدور الذي تلعبه الفواعل المختلفة في النقاشات، وكيف تؤثر مصالحها الخاصة في النقاشات والقرارات التي لم تصنع بعد (أو في طور ذلك).

تقسيم الدراسة

وفقاً لهذه الرؤية المنهجية، وللإجابة عن تساؤلات الدراسة وتحقيق أهدافها، فقد جرى تقسيم الدراسة إلى أربعة محاور رئيسية: (1) التعددية المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية؛ (2) البنية المؤسساتية للضبط البيئي الدولي التي تتضمن منظومة الأمم المتحدة للبيئة، والاتفاقيات البيئية الدولية، والبيروقراطيات البيئية الدولية، والمنظمات الدولية غير الحكومية، والشركات المتعددة الجنسيات؛ (3) ضرورات إصلاح المؤسسات البيئية الدولية؛ (4) نحو منظمة عالمية للبيئة، أين نقوم بتحليل النماذج التي يمكن أن يقوم عليها المنظمة العالمية للبيئة، والمتمثلة في: أولاً: نموذج الأمم المتحدة: منظمة المظلة، ثانياً: نموذج منظمة التجارة العالمية: تأسيس جولات بيئية عالمية شاملة، ثالثاً: النموذج الأوروبي: تفويض صلاحيات واسعة لمنظمة البيئة العالمية.

المبحث الأول: التعددية المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية

إن التعدد المؤسساتي الذي يعرفه مجال الحوكمة البيئية العالمية يعود إلى الخصائص الجديدة التي تميز الحوكمة العالمية في حد ذاتها، حيث إن النظام الجديد للحوكمة العالمية يعدّ ردّ فعل لمنظور السياسة الدولية الكلاسيكي (Bruhl and Rittberger, 2002: 01- 47). أولاً، بسبب درجة المشاركة من طرف الفواعل المختلفة التي انحصرت في المجال الوطني المحلي في وقت سابق. لقد تميّز النظام الوستفالي للسياسة الدولية بكونه ممثلاً للسياسة المأسوسة بين الدول والمنظمات

العلوم السياسية وربطها بعلوم أخرى، من أجل فتح آفاق جديدة في الدراسات الإيكولوجية وعلاقتها بالمحيط الاقتصادي والاجتماعي.

الهدف من الدراسة

تتجلى أهداف الدراسة في نقاط عديدة أهمها أنها تسعى إلى فهم التحولات التي طرأت على منظومة الضبط البيئي العالمي وفق المنظورات التحليلية الجديدة، خاصة نظرية الحوكمة العالمية. كما تسعى الدراسة إلى البحث عن الإشكاليات العملية التي تكتنف عمليات بناء المشروعات العالمية، خاصة فيما يتعلق بالنزاعات الخطابية بين مختلف مشروعات العولمة. فكل خطاب عالمي يحمل احتمالاً محدداً لظاهرة العولمة بما يخدم خطابات معيارية وقيمية محددة، تتصف بالاختزالية وعدم الاعتراف بالتعدد المحلي. وهو ما يطرح إشكاليات فعلية حول طبيعة العولمة وأهدافها. بالإضافة إلى هدف الدراسة في تحليل المفاهيم الجديدة في مجال الحوكمة البيئية العالمية، خاصة فيما يتعلق بالخصائص التعددية التي يميز بها هذا المفهوم، التي تستدعي أخذها بعين الاعتبار في كل عمليات إعادة الهندسة المؤسساتية للمنظومة البيئية العالمية.

منهجية الدراسة

من أجل اختبار فرضيات الدراسة والإجابة عن الإشكالية بطريقة نسقية ومنهجية، سوف يتم تحديد الإطار المنهجي للبحث بطريقة تتماشى والتطورات الأكاديمية في هذا المجال، وإثبات تناغم وتجانس بين موضوع ومنهج المعرفة العلمية. وعليه، سنستعين بمقاربة معرفية بنائية لإعادة البناء بعد حالة التفكيك التي عرفتتها منظومة الحوكمة البيئية الدولية الكلاسيكية المتمركزة على الدولة، هذا البناء الذي يتم وفق منظور مؤسساتي جديد (Neoinstitutionalist Perspective) يضع مؤسسات الحوكمة البيئية العالمية ذات معرفية تحاول بناء مشروع بكل استقلالية (Biermann and Bauer, 2004: 189).

وعلى هذا الأساس، تمت الاستعانة بنظريات المؤسساتية الجديدة في تفسير عدم الاتفاق وعدم اتخاذ قرارات فيما يتعلق بالبنية المستقبلية للحوكمة البيئية العالمية إلى الآن، حيث سيتم مناقشة النظام الحالي للحوكمة البيئية العالمية والنقاشات الجارية حول إصلاح هذا النظام، وخيارات الإصلاح في إطار المؤسساتية الجديدة. وفي هذا السياق، يمكن أن تساعدنا "المؤسساتية التاريخية" في تتبع الطريقة التي تُبنى من خلالها تطورات تاريخية أو سياق وضع معين لمؤسسات محددة من خلال التركيز على التفاعلات بين الفواعل، وتحديد مسارات

إفريقيا. وتسهر هذه البيروقراطيات الدولية على تنفيذ السياسة العامة للعديد من الاتفاقيات البيئية الدولية، بالإضافة إلى الوحدات والأقسام البيئية الموجودة في المنظمات ما بين الحكومية التي تنشط في مجالات غير الاهتمامات البيئية (Kanie, 2007: 67-86). كذلك فإن مساعي إنشاء منظمة البيئة العالمية يمكن أن تؤثر في التوجهات العامة للحكومة البيئية العالمية، وهو جعل المناقشات المتعلقة بإنشائها تطول لأكثر من 30 سنة بدون الخروج بأجوبة حاسمة (Biermann, 2001: 45-55).

لقد أكد العديد من المحللين بأن التعدد المؤسسي في إطار درجات معينة من التداخل والتكرار ضروري لضمان التشغيل المثالي للنظام. في المقابل يؤكد آخرون على أن الانتشار المؤسسي أصبح مفرداً ومهدداً لمدى تأثير وكفاءة وعدالة الحوكمة البيئية العالمية. إن قلة البحوث التجريبية إلى الآن حول هذا الموضوع، تؤكد الطابع التقريرية غير العلمي النسقي للحجج المقدمة لكلا الرأيين المؤيد أو المعارض للتعدد المؤسسي في الحوكمة البيئية العالمية، ولا وجود لتقييم شامل لنشاطات وتأثيرات المنظمات والاتفاقيات الدولية والترتيبات المؤسسية الأخرى في مجال البيئة، وما نجده عدداً قليلاً من الأعمال النسقية لمناقشة إشكاليات هذا الموضوع، أما الباقي فهي مجرد بناءات فرضية، تجارب شخصية، ومنظورات معيارية فقط، تخدم بصورة حصرية معايير وقيم معينة بعيداً عن الهدف الحقيقي لها، وأحسن مثال في هذا المجال هو الدراسات التي تؤكد على دور لجنة البيئة والتجارة التابعة لمنظمة التجارة العالمية، التي تسعى لحل الإشكالات البيئية العالمية من منظور معياري تجاري واقتصادي بحث (Ivanova and Roy, 2007: 48-66).

الرأي الأول المؤيد للتعدد المؤسسي في الحوكمة البيئية العالمية يستند إلى العديد من الافتراضات الإيجابية حول دور هذا التعدد في تكاثف الجهود المؤسسية لحوكمة البيئة العالمية، نظراً لاستحالة التوافق بين المسؤوليات البيئية العالمية والقدرة المؤسسية المحددة. إن هذا الرأي يستند للعديد من الأسباب:

- من بين الأسباب العقلانية لبناء تعددية مؤسسية في النظام البيئي العالمي هي خيار "منتدى التسوق"، أي منح الفرص للدول لاختيار الآلية الدولية المناسبة لخدمة مصالحها الخاصة.
- يؤكد العديد من المحللين على أن التفاعل الوظيفي والسياسي بين المنظمات المتشابهة هو سمة إيجابية لنظام الحوكمة البيئية. حيث إن التفاعل بين المنظمات يساعد على

الدولية، أما الفواعل غير الحكومية فقد كانت إما غير موجودة أو تقتصر إلى السلطة الكافية للتأثير في الشؤون ما بعد الحدود الإقليمية. إن فكرة الحوكمة العالمية تبدأ من نقد مفهوم السياسة المتمركزة على الدولة التقليدية والترحيب بمجموعة كبيرة من الكيانات غير الحكومية كفواعل مؤثرة في العلاقات العابرة للدول (Bartelson, 2003; Wapner, 1995: 311-340)، وحقل السياسة البيئية في هذا المجال، يمنحنا إيضاحات كافية لتطور نظام حوكمة متعدد الفواعل. ثانياً، فإن شبكات العلماء فرضت دوراً جديداً في توافر المعلومات التكنولوجية المعقدة لصنع السياسة العامة، وهو دور جديد واضح في العديد من مجالات السياسة وسائد بصورة واسعة في حقل السياسة البيئية العالمية. لقد ظهرت الشبكات الدولية الجديدة للعلماء والخبراء لتوفير المعلومات العلمية عن كل أنواع المشكلات البيئية ومنح الخيارات لصانعي القرار لحل هذه المشكلات (Biermann, 2006: 243-244). ثالثاً، فإن للقطاع الخاص أدواراً مباشرة وبارزة في عمليات اتخاذ القرارات على المستوى العالمي، وهو ما جعل بعض النظريات الاجتماعية - الماركسية خاصة - مثل النظرية الغرامشية الجديدة ترى أن فواعل القطاع الخاص تمثل قوى مركزية في الشؤون العالمية، خاصة ما تعلق بالشركات العالمية التي تعمل على إعادة إنتاج النظام الرأسمالي العالمي (Clapp, 2005: 284-297)، وإذا كان هذا التأثير غير مباشر في الحكومات الوطنية في وقت سابق، إلا أنه اليوم فإن العديد من الشركات العالمية تقوم بأدوار مباشرة وملموسة في المفاوضات الدولية كشريكة فعلية مع الحكومات، وذلك من خلال التأثير في وضع جداول الأعمال، توفير المعلومات والبحوث حول المفاوضات، وتعبئة الرأي العام، التنفيذ والرقابة على المستوى الوطني، حيث إنها تشترك في صياغة الاستراتيجيات الوطنية للضبط البيئي، وتقوم في الكثير من الأحيان بأدوار استشارية فنية في المفاوضات الحكومية (بن سعيد وزباني، 2010: 94). رابعاً، يلاحظ بأن الحوكمة العالمية في تأثر متزايد بالمنظمات ما بين الحكومية، حيث إنه في حقل السياسة البيئية مثلاً، تم في العقد الأخير تأسيس أكثر من مائتي (200) منظمة دولية في شكل أمانات عامة (بيروقراطيات دولية) مثل قسم البيئة البحرية في إطار أمانة المنظمة البحرية الدولية؛ وأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة؛ وأمانة مرفق البيئة العالمي؛ وأمانة اتفاقية فيينا حول طبقة الأوزون وبروتوكول مونتريال الخاص بها؛ وأمانة الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغيير المناخ؛ وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي؛ وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في الدول التي تعاني من درجات كبيرة من التصحر، خاصة في

الأمم المتحدة للبيئة.

وعلى الرغم من هذه الزيادة الكثيفة في الفواعل، والاجتماعات، والتقارير والموارد، إلا أن حالة البيئة العالمية في تدهور مستمر. إن العدد الكبير للهيئات المرتبطة بالعمل البيئي سمح لكثير من القضايا أن تواجه بفعالية ونجاح، لكنه زاد في تجزؤ وتنشُّت المساعي البيئية وأدى إلى مقاربات غير منسقة في مجال سياسات التنمية، وهذا النقص في تماسك النظام أدى إلى عبء ثقيل على كل الدول والمنظمات الدولية.

المبحث الثاني: البنية المؤسسية للضبط البيئي الدولي

يمكن الحديث عن بنية مؤسسية بيئية متعددة تنتوع ما بين المؤسسات والمنظمات البيئية الدولية الحكومية الكلاسيكية والمؤسسات والمنظمات الدولية غير الحكومية الجديدة.

أولاً: منظومة الأمم المتحدة للبيئة

تعدُّ المنظومة المؤسسية للأمم المتحدة الناشطة في مجال البيئة من أهم وأقوى المؤسسات في منظومة الحوكمة البيئية العالمية، من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة، المؤسسة الأكثر تأثيراً في مجال تنسيق الجهود لحماية البيئة، التي مثلت دوراً مهماً في مفاوضات الاتفاقيات البيئية والإشراف عليها، بالإضافة إلى العديد من مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى التي تمثل أدوراً مهمة كذلك، خاصة في مجال البحث وتقييم المخاطر البيئية وتكوين المجموعات العلمية. من جهة أخرى، فقد رعت الأمم المتحدة مجموعة من المؤتمرات البيئية العالمية التي عملت على بلورة هياكل مؤسسية جديدة لمعالجة القضايا البيئية، كذلك لجان الأمم المتحدة مثل اللجنة العالمية حول البيئة والتنمية ولجنة التنمية المستدامة (عمران، 2005: 74-75).

أولاً، فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) لقد تم تأسيسه خلال مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية بستوكهولم عام 1972، والوثيقة التأسيسية لهذه الهيئة هي قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2997، وقرار الجمعية العامة رقم 242/53، بالإضافة إلى العديد من الآليات، وكلها تؤكد على دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة ليكون السلطة القيادية البيئية العالمية التي تضع الأجندة البيئية العالمية وتطور تكامل واندماج المواصفات البيئية للتنمية المستدامة في إطار نظام الأمم المتحدة (Tarasofsky, 2002: 13-19). لقد كان الهدف من إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو جعل هذه الهيئة منظمة ريادية في مجال البيئة العالمية من أجل جمع ونقل المعلومات، وتثمين العمل وتنسيق النشاطات البيئية في إطار نظام الأمم المتحدة. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة كان

تحقيق الأهداف بأقل موارد، وأهداف المنظمات يجب أن تعزز بشكل متبادل للمشاركة والتفاعل الإيجابي.

• سبب جوهري ثالث للتعدد هو الحاجة إلى الوفرة في العمليات لمنع أي عدم توازن كلي قد يهدد النظام، حيث إن المنظمات الكبيرة تمثل أنظمة معلومات واسعة ومعقدة، وأي أخطاء بسيطة يمكن أن تتضخم بسرعة. فالوفرة المؤسسية والعملية تمثل نظاماً إيجابياً ومفيداً يساعد على اكتشاف الأخطاء في بداياتها.

أما فيما يخص الرأي المعارض للتعدد المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية، فإنه يستند إلى أسباب أخرى تركز على عواقب هذا التعدد على مستويات التنسيق بين المؤسسات المتعددة:

• إذا كان للتفاعل المؤسسي تأثيرات إيجابية ومفيدة نظرياً، فإنه في الممارسة قد لا يؤدي إلى تحقيق النتائج دائماً، حيث إن التفاعل أحياناً قد يؤدي إلى نتائج غير متوافقة وغير متوقعة. إن عدم التوافق يكون خاصة في حالات التنازع والتنازع في إطار القانون الدولي، حيث إن تنازع القوانين قد يعيق مصادقية وتماسك القانون الدولي في حد ذاته. على سبيل المثال، نجد أن الاتفاقية الدولية حول التنوع البيولوجي تدعو إلى رقابة أكثر صرامة من منظمة التجارة العالمية فيما يخص الكائنات الحية المعدلة جينياً، مما أدى إلى نوع من التشويش والنزاع.

• كذلك فإن التعدد المؤسسي قد يكون مفيداً خاصة في مجال التطبيق، لكن عند الإفراط فيه يمكن أن يؤدي إلى حمل زائد للنظام. إن التعدد الحالي للمنتديات وهيئات صنع السياسة قد أرهاق الإدارات الوطنية وأدى إلى أولويات وأسبقيات خاطئة. فالكثرة الزائدة من المعاهدات يمثل إشكاليات كبرى خاصة بالنسبة للدول النامية التي تفنقر إلى موارد مالية وبشرية لحضور المؤتمرات.

لقد ظهر النظام الرسمي للحوكمة البيئية على المستوى الدولي في السبعينات من القرن الحادي والعشرين عن طريق إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة، إضافة إلى مجموعة أخرى من وكالات الأمم المتحدة. إن إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة لم يؤدي إلى تجميع المسؤوليات البيئية، ولم تكن هذه المسؤوليات من اختصاص هذا البرنامج وحده. إن معالجة المشكلات البيئية لا يمكن أن تكون ضمن الحدود التقليدية للدولة الوطنية ولا من خلال خبرة أية منظمة وحدها، وحتى أن مؤسسي برنامج الأمم المتحدة للبيئة لم يقصدوا إنشاء "وكالة جديدة عليا"، بل إن هذه الهيئة البيئية الجديدة كيان صغير، يتوقع أن تحفز وتشجع على التعاون بين الوكالات الحالية، وتجمع النظام في مجموعة بدلا من التشتت الذي يميز أجزائه، وعلى هذا الأساس، فالتنسيق كان ولا يزال صميم مهمة برنامج

حدّدت وظائف هذه اللجنة في اقتراح استراتيجيات طويلة المدى للتنمية المستدامة، واقتراح آليات لتشجيع الدول النامية نحو التعاون البيئي الدولي، والتعاون البيئي بين الدول المتطورة والنامية، وفحص الطرق الملائمة للعمل الدولي الفعال في مجال البيئة. وقد تم تعيين Gro Harlem Brundtland، رئيس وزراء النرويج سابقاً، من طرف الأمين العام للأمم المتحدة لترؤس هذه اللجنة، إلى جانب منصور خالد، وزير خارجية السودان سابقاً. وعلى هذا الأساس، وفي عام 1983 تم تأسيس لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (المعروفة أيضاً باسم لجنة Brundtland)، التي قامت بالعديد من الاجتماعات بين عامي 1984 و1986، واستشارة العديد من الأشخاص البارزين، والعلماء، والمنظمات غير الحكومية وممثلي قطاع الأعمال (DeSombre, 2006: 31-32).

رابعاً، فيما يتعلق بمؤتمرات الأمم المتحدة البيئية، فهي تعدّ من بين أهم الطرق التي اعتمدت عليها الأمم المتحدة في تطوير المؤسسات الدولية لحماية البيئة العالمية هي تنظيم مؤتمرات دولية عالمية لمناقشة القضايا البيئية الناشئة. إن هذه المؤتمرات لا تعمل على إنشاء هياكل مؤسسية جديدة أو وضع قوانين ملزمة، لكنها تساعد على اتخاذ القرارات وخطط العمل التي تؤدي إلى النشأة النهائية للهياكل المؤسسية التي تشرف على القضايا البيئية. بالإضافة إلى ذلك، فإنها تعمل على توفير الإطار العام للمفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات الدولية الجديدة، وتوفّر الحوافز اللازمة للمفاوضات بشأن الاتفاقيات الدولية المستقبلية.

فيما يتعلق بالمؤتمرات البيئية العالمية الكبرى، فيمكن إدراجها على أساس التطور الزمني والنتائج المترتبة عنها عبر مراحل محددة كما يلي (شكراني، 2013 : 148-168)، أولاً، في عام 1972 تم عقد مؤتمر الأمم المتحدة في ستوكهولم حول البيئة البشرية، الذي نتج عنه إعلان ستوكهولم لمؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية لستة وعشرين (26) مبدأ تأسيساً للتطورات المستقبلية في التعاون البيئي الدولي، وخطة عمل حول البيئة البشرية، التي شملت 109 توصيات للحكومات والعلاقات الحكومية في مجمل قضايا السياسة البيئية، تراوحت من حماية الأنواع، والغابات والتلوث الجوي والبحري، إلى سياسة التنمية، ونقل التكنولوجيا وتأثير البيئة في التجارة، إضافة إلى التأكيد على تأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة وصندوق البيئة (مقري، 2008: 265). ثانياً، في عام 1992 تم عقد مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو، ومن نتائجه: (أ) إعلان ريو الذي يحدد بيان المبادئ الرئيسة للبيئة والتنمية؛ (ب) أجندة القرن الحادي والعشرين التي

نتيجة للفهم المشترك بأن العمل في مجال البيئة يحتاج إلى منظور مشترك، وأنه قد أصبح ضرورياً إنشاء آلية تنسيق مركزية في إطار الأمم المتحدة من أجل توفير القيادة السياسية والتصورية، والتفكير في أساليب تجنب وتخفيض الأخطار البيئية العالمية، والعمل على وضع معايير مشتركة لمنع النزاعات المحتملة بين الدول والقضايا البيئية. إن هذه الآلية للتنسيق لابد من أن تتمتع بالسلطة والموارد من أجل ضمان تنسيق أفضل للنشاطات البيئية (Ivanova, 2009: 153).

ثانياً، تم تأسيس لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (CSD) عام 1993 من أجل متابعة التزامات وقرارات مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو في عام 1992، والهدف العام لهذه اللجنة هو تحسين الاندماج والتكامل بين الأبعاد البيئية، الاجتماعية والاقتصادية للتنمية المستدامة في المستويات الوطنية، الإقليمية والدولية. وقد نادى تقرير أجندة القرن الحادي والعشرين، الذي أقره المجتمع الدولي في مؤتمر قمة الأرض المنعقد في ريو في عام 1992، الذي يشكل خطة عمل عالمية لتحقيق التنمية المستدامة، وكان جدول أعمال القرن الحادي والعشرين إنجازاً تاريخياً مهماً من حيث إنه أدمج الاهتمامات البيئية والاقتصادية والاجتماعية في إطار واحد للسياسات. ويحتوي جدول الأعمال على مجموعة واسعة النطاق من توصيات العمل، بما في ذلك مقترحات مفصلة لكيفية الحد من أنماط الاستهلاك المبدّرة، ومكافحة الفقر، وحماية الغلاف الجوي والمحيطات والتنوع البيولوجي، وتشجيع الزراعة المستدامة. وقد أقر هذا التقرير إنشاء لجنة التنمية المستدامة في إطار المجلس الاقتصادي الاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وقد أكدت الدورة الخاصة للمجلس عام 1993 على أن لجنة التنمية المستدامة تعمل على مراقبة ومراجعة التقدم على تنفيذ أجندة القرن الحادي والعشرين في المستويات المحلية، الوطنية والدولية، وتطوير توصيات السياسة العامة وترقية الحوار وبناء الشراكات من أجل التنمية المستدامة بين الحكومات، المجموعة الدولية والفواعل الرئيسية (Kaasa, 2007: 107).

ثالثاً، بالنسبة للجنة العالمية حول البيئة والتنمية، ومع اقتراب الذكرى العاشرة لمؤتمر ستوكهولم لعام 1982، عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة على فحص المنظورات البيئية المستقبلية، وقد أوصى بإنشاء لجنة مستقلة مكونة من أشخاص بارزين لرفع الوعي بالقضايا البيئية. وبعد الجو العام الذي ساد التقييم المتشائم للعشر السنوات المالية لمؤتمر ستوكهولم، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى تكوين لجنة لمعالجة القضايا الناشئة عن التقاطع بين قضايا البيئة والتنمية، وقد

آلية الاتفاقيات البيئية الدولية. وعلى هذا الأساس، فإن مختلف الأبحاث قد أكدت أن انتشار الاتفاقيات البيئية الدولية قد يمنح عناصر القوة والفوائد التالية (Norichika, 2007: 73-75):

- إن البحوث الحالية حول المؤسسات أظهرت أن التصميم المؤسساتي الأفضل لإدارة المشكلات المعقدة مثل البيئة العالمية يمكن أن تكون في شكل شبكة غير مركزية وكثيفة للمؤسسات والفواعل القادرة على نقل المعلومات وتوفير ووفرة كافية في أداء الوظائف.

- تسمح المندييات المتعددة بفرص كثيرة للفواعل المتعددة لإثراء المناقشات واتخاذ الإجراءات المناسبة، وهذا يزيد في رؤية الحوكمة البيئية ويؤدي إلى نشر القيم.

- هناك مبدأ أساسي في نظام الاتفاقيات البيئية الدولية هو تشكيل قاعدة واحدة لحل المشكلات، مرتكزة على اتفاقيات بيئية دولية واحدة، حيث إن التخصص يمكن أن يؤدي إلى وضع إطار منظم لحل المشكلات، وهو ما يسهل أيضا الفهم بالنسبة للأطراف الأخرى.

- إن اتفاقيات بيئية دولية متعددة وقواعدها الخاصة للحوكمة تمنح المجتمع المدني منافذ أكثر لفرص المشاركة في النقاش العالمي، وهو ما يمثل نقطة مهمة جدا في فهم التنمية المستدامة وفق شروط إجرائية.

- إن نظاما منشرا للاتفاقيات البيئية الدولية يمنح متخذي القرار الفرص والمرونة، ويسمح أيضا بدرجة معينة من الحرية من أجل التعاون مع الوكالات الأخرى التي تنشط في مجالات أخرى غير البيئة. إن التنافس على موارد محدودة قد يؤدي إلى تأثيرات إيجابية، حيث تشجع أمانات الاتفاقيات بشكل مستمر على تقييم تقويضها وتحسين أدائها وقدراتها.

إلا أنه هناك اتجاها آخر من دعاة الإصلاح والتغيير يؤكدون على عدم نجاعة آلية الاتفاقيات البيئية كوسيلة مؤسسانية مهيمنة على كل مساعي الضبط البيئي، وأن كل الآمال المعقودة على هذه الاتفاقيات لم تتحقق بسبب نقاط الضعف الكثيرة التي تعاني منها:

- هناك أكثر من 500 اتفاقية بيئية دولية مسجلة بالأمم المتحدة، والعديد من الاتفاقيات الإقليمية في مجال بيئي معين في إطار تدريجي من الاتفاقيات المحددة. فتكاثر الاتفاقيات البيئية الدولية عن طريق سلطة محددة لتنسيق النشاطات يؤدي إلى احتقان الاتفاقية، بالإضافة إلى عدم التجانس المؤسساتي والسياسي. وهذه الكثرة تؤدي إلى عدم الكفاءة، وهو ما أدى إلى حالة الإعياء التفاوضي التي أصابت الاتفاقيات الجديدة في أواخر التسعينيات.

- تميل أمانات الاتفاقيات البيئية الدولية إلى تطوير اهتمام

تضم قائمة مفصلة من التوصيات؛ (ج) بيان مبادئ الغابات؛ (د) اتفاقية التنوع البيئي (التي وقعت من طرف 153 بلد بدون الولايات المتحدة)؛ (هـ) اتفاقية التغير المناخي (اتفاقية كيوتو)، التي تمثل خطوة تنفيذية لاتفاقية الأمم المتحدة المبدئية بشأن التغير المناخي، وهي معاهدة بيئية دولية خرجت للضوء في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي عقد في ريو دي جانيرو، وهدفت المعاهدة إلى تحقيق تثبيت تركيز الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من التدخل البشري في النظام المناخي؛ (و) إنشاء المرفق العالمي للبيئة؛ (ي) تشكيل لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لمراجعة تقدم جهود ريو دي جانيرو. ثالثا، بعد عشر سنوات من انعقاد "مؤتمر ريو" انعقد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في مدينة جوهانسبرغ بجنوب إفريقيا عام 2002. ويسعى هذا المؤتمر إلى أن تعقيد البلدان النظر في أنماط استهلاكها وإنتاجها، وأن تلتزم بالنمو الاقتصادي المسؤول بيئيا، وأن تعمل معا على توسيع نطاق التعاون عبر الحدود من أجل تبادل الخبرات والتكنولوجيا والموارد (العشاشي، 2010: 118). رابعا، في عام 2007 تم عقد مؤتمر "بالي" حول تغير المناخ، الذي يعد خارطة طريق بعد اتفاقية كيوتو. خامسا، قمة كوبنهاغن لعام 2009 حول الاحتباس الحراري، التي انعقدت في الفترة بين 18/7 ديسمبر 2009 في مركز بيل في كوبنهاغن، الدانمرك، وشاركت في القمة 192 دولة. سادسا، اختتمت المؤتمرات البيئية العالمية بمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو+20) المنعقد عام 2012 بمدينة ريو دي جانيرو، الذي هدف إلى تقييم 20 سنة من العمل البيئي، أي الفترة الممتدة بين مؤتمر ريو 1 عام 1992 وهذا المؤتمر (شكراني وحلمي، 2012: 206-216).

ثانيا: الاتفاقيات البيئية الدولية

إن الاتفاقيات البيئية الدولية وسائل تعاونية للحماية والمحافظة على الموارد البيئية ومراقبة التلوث العابر للحدود، وهي جهود حكومية ملزمة قانونيا موجهة نحو التأثيرات الإنسانية في البيئة. وهناك أكثر من 700 اتفاقية بيئية متعددة الأطراف وأكثر من 1000 اتفاقية بيئية ثنائية، تتضمن معاهدات، واتفاقيات وتعديلات حول قضايا المحافظة وحماية البيئة (Mitchell, 2003: 432). وفي مواجهة النمو الاقتصادي المتزايد، الذي قد يؤدي إلى توترات كبيرة بين دعاة التنمية والتطور الاقتصادي ودعاة المحافظة على البيئة، يجب الاعتراف بالعديد من الإنجازات في الأربعة عقود الأخيرة حققتها البنية المؤسسانية الدولية في مجال البيئة القائمة على

يُعرّف كل من Barnett و Finnemore (177: 2004) البيروقراطية الدولية بأنها منظمة لها ممثلون من ثلاث دول أو أكثر مدعّمة بأمانة دائمة لأداء المهام المتعلقة بهدف مشترك. في هذا الإطار، وعلى أساس نظرية الوكالة، فإن الدول تمثل "الموكل"، أما البيروقراطية الدولية (التي تسمى "الأمانة" أيضا) تمثل "الوكيل". وهذا ما يؤكد على أن البيروقراطيات الدولية يمكن أن تُحلّل عن طريق مقاربات الوكالة والعضو، التي ظهرت في أوائل السبعينيات من القرن العشرين، إلا أن محتوى النظرية يرجع إلى فترات قبل ذلك، وذلك من خلال نظرية حقوق الملكية، تنظيم الاقتصاد، التمويل، التسويق وقانون العقود (Hawkin and Wade, 2006: 199-228). ورغم أن البيروقراطية الدولية تتبّع مبدئياً النموذج البيروقراطي للإدارة العامة المحلية، إلا أن هناك اختلافات مهمة بينهما. أولاً من حيث البعد الإقليمي، فإن البيروقراطية الوطنية تعمل في إطار إقليمي محدد بمبدأ السيادة للدولة الوطنية، بدون وجود أي تضارب في المصالح. ثانياً، ورغم أن مفهوم الخدمة المدنية الدولية يتبّع مبادئ الخدمة العامة في المستوى الوطني، إلا أن البنية الدولية المتعددة الجنسيات والضغوط المختلفة حول التمثيل الجغرافي تعطي مفهوم الخدمة المدنية الدولية طابعاً خاصاً يختلف عن الخدمة المدنية الوطنية.

يمكن تعريف البيروقراطيات الدولية كوكالات تضعها الدول والحكومات أو الفواعل العامة الأخرى وتتمتع بدرجة من الاستمرارية والتماسك بدون رقابة من طرف الحكومات الوطنية (رغم الرقابة المفروضة بواسطة الآليات المتعددة الأطراف التي تضعها الحكومات)، التي تعمل في الساحة الدولية من أجل اتباع سياسة معينة. إن البيروقراطية الدولية هي مجموعة من الموظفين الدوليين منظمة بشكل تدريجي ولها تفويض، موارد، حدود معينة ومجموعة من القواعد الرسمية والإجراءات في سياق مجال سياسي معين. وهنا لابد من التمييز بين البيروقراطية الدولية والوكالات الخاصة مثل الأمانات العامة المؤقتة للمؤتمرات أو لجان الخبرة، ولابد أن تُميّز كذلك عن شبكات الفواعل العامة أو الخاصة التي تقتصر إلى آليات الرقابة المركزية، وعن الوكالات الوطنية مثل بنوك التنمية الوطنية أو الوكالات البيئية، وعن الفواعل غير الدولانية العالمية مثل السلام الأخضر الدولي أو أطباء بلا حدود، وعن الشركات الربحية العالمية كذلك. إن تعريف البيروقراطيات الدولية يجب أن يتضمّن مجموعة واسعة من الفواعل، ابتداءً من منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة إلى العديد من الهيئات الثانوية المستقلة نسبياً مثل أمانات الاتفاقيات أو البرامج المختلفة. إذ إن مفهوم البيروقراطية الدولية في هذا

مؤسساتي في إطار توسيع عملها، الذي قد يؤدي إلى موانع مؤسساتية ويعزّز المصالح الشخصية بمرور الوقت.

- في بعض الحالات، فإن للاتفاقيات البيئية الدولية أجنداث متضاربة ومتنافسة، والمثال الذي يشير إلى هذه الرسائل المتعارضة نجده في بروتوكول مونتريال لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول كيوتو حول التغير المناخي: حيث إن الأول يقترح غاز Hydro fluorocarbons (HFCs) كبديل لغاز Chlorofluorocarbon (CFCs)، أما الأخير يرى نوعي الغاز من غازات البيت الزجاجي التي من الضروري العمل على تخفيضها. فمثل هذا التضارب في الأجنداث يرجع جزئياً إلى طبيعة صنع القواعد المتعددة الأطراف. حيث إن كل عملية تفاوض جديدة تبدأ برجال سياسة وأصحاب مصالح متعددين لا يحملون نفس المخاوف المؤسساتية والتوجهات السياسية.
- إن تعدد الاتفاقيات البيئية الدولية يزيد في التكاليف الإدارية والمؤسساتية للدول الأعضاء، لأنها تؤدي إلى عدد متزايد من الاجتماعات والمفاوضات الدولية والمراسلات.
- إن المواقع الجغرافية المتفرقة لأمانات الاتفاقية البيئية الدولية قد تؤدي إلى ضعف التنسيق بسبب تكاليف السفر.
- بسبب التكاليف المتعلقة بحضور الاجتماعات حول العالم، تميل الدول النامية إلى عدم الرغبة في المشاركة في الاتفاقيات الإضافية.

ثالثاً: البيروقراطيات البيئية الدولية

تُعد البيروقراطيات الدولية من أهم الآليات الكلاسيكية في حقل الضبط البيئي الدولي، وبالنظر إلى هذا الموضوع كمجال معرفي، فإنه لم يعرف تطور أكاديمي إلا في العشرين سنة الماضية، إلا أنه من الناحية العملية فقد كان ظهوره مرافقاً لظهور حقل العلاقات الدولية. إذ سنقوم في هذه النقطة بإعطاء لمحة موجزة عن مفهوم البيروقراطيات الدولية بصفة عامة، ثم نحاول التركيز على البيروقراطيات البيئية الدولية، سواء فيما يخص أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف وبيروقراطيات المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية، على أساس أنها تمثل أجهزة بيروقراطية تنفيذية تشغل أساساً في حقل البيئة، أو بيروقراطيات المنظمات الدولية الأخرى، التي تشغل في مجالات غير النشاط البيئي، أو لها نشاطات مختلطة وواسعة، إلا أنها تتقاطع في الكثير من الأحيان مع الاهتمامات البيئية. إن فهم الطبيعة البيروقراطية الفيدرالية لهذه الأجهزة، سوف يساعدنا على فهم الأدوار التي تقوم بها في مجال الحوكمة البيئية الدولية، وتحديد أهم المعوقات المؤسساتية التي تمنع هذه البيروقراطيات من تحقيق أهدافها.

العالمي. البيروقراطيتان الدوليتان الأخيرتان هما بيروقراطيتان مميزتان إلى حد ما، حيث إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة برنامج تابع للأمم المتحدة، وهو السلطة الريادية في مجال السياسة البيئية الدولية. ومرفق البيئة العالمي المميز بالتعقيد المؤسساتي، هو آلية مالية لتمويل نفقات الدول النامية في إطار العديد من الاتفاقيات البيئية الدولية ذات البعد العالمي. وهذا المرفق يتمتع بجهازه التنفيذي الخاص، رغم أن مشروعاته تنفذ من خلال ثلاث وكالات دولية أخرى: البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كذلك فإن أمانة مرفق البيئة العالمي يوجد في مقر البنك الدولي. إن هذه البنية المؤسساتية المعقدة تجعل منها حالات نموذجية، خاصة فيما يتعلق بالمتغيرات الأساسية مثل الاستقلالية عن الدول الأعضاء والبيروقراطيات الأخرى.

ثانياً، تتضمن هذه الدراسة أربع أمانات للاتفاقيات الدولية، وتم اختيار أربع اتفاقيات بيئية رئيسية، وهو ما يجعل من احتمالات التأثير أكبر مقارنة بالعديد من الاتفاقيات الإقليمية البسيطة، وهي أمانات كبيرة بقدر يجعل من احتمالات تأثيرها واردة جداً. إن الأمانات الأربع المختارة تتفاوت من حيث حجمها (أمانة الأوزون هي الأصغر)، ومن حيث منطقة نشاطها وتضمينها في أنظمة وهياكل التنظيمية أكبر. وعلى هذا الأساس، تتمثل هذه الحالات في أمانة اتفاقية فيينا حول طبقة الأوزون وبروتوكول مونتريال الخاص بها، وأمانة الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغير المناخ، وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في الدول التي تعاني من درجات كبيرة من التصحر، خاصة في إفريقيا (Biermann and Siebenhüner, 2009: 60-61).

رابعاً: المنظمات الدولية غير الحكومية

إن المنظمات غير الحكومية المشاركة في الحوكمة العالمية متنوعة جداً، وتتضمن مجموعات دولية وإقليمية ووطنية ومحلية تتمتع بمهام مختلفة في مجال حماية البيئة، والتنمية المستدامة، وتخفيف الفقر، والعناية بالحيوانات وقضايا أخرى. إن تنوع المجتمع المدني وقيمه في العمليات ما بين الحكومية الرسمية في مجال البيئة تم الاعتراف به في تقرير أجندة القرن الحادي والعشرين، ضمن خطة التنمية المستدامة الشاملة التي تم تبنيها في قمة الأرض بريتو دي جانيرو عام 1992. وهذا التقرير لا يستخدم تعبير المجتمع المدني، ولكنه يعترف بشكل واضح بأعضاء المجتمع المدني مجموعة رئيسية واحدة. إن لجنة التنمية المستدامة المسؤولة عن تطبيق أجندة القرن الحادي والعشرين، تصنف المجتمع المدني إلى المجموعات

المجال يختلف عن الاصطلاحات المستعملة في الأدبيات الأخرى، خاصة القانون الدولي، نظريات التنظيم والتسيير، وبعض تخصصات العلاقات الدولية (Biermann, et al., 2009: 37-39).

فيما يخص البيروقراطية الدولية وحماية البيئة فقد ظهرت أولى المقالات في عدد خاص لمجلة دولية في سياق مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية عام 1972 (Kay and Skolnikoff, 1972). وقد احتوى هذا العدد عدّة مقالات حول المؤسسات الدولية والبيئة، وعلى العموم، ناقشت الإسهامات اقتراحات الإصلاح المؤسساتي للحوكمة البيئية الدولية، رغم عدم وجود بناء لمعرفة تجريبية حول سير عمل المنظمات الدولية وبيروقراطيتها، ومع ظهور مفهوم النظام في دراسة العلاقات الدولية في النصف الثاني من السبعينات، ابتعدت معظم البحوث عن دراسة المنظمات الدولية الرسمية إلى دراسة الأنظمة والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء من أجل الوقوف على مظاهر التفاعل والتعاون بين المنظمات الدولية الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية.

من جهة أخرى، فقد قام كل من Siebenhüner وBiermann بدراسة تهدف إلى تحليل تسع (9) بيروقراطيات دولية ناشطة في حقل السياسة البيئية. ولأن هذه الدراسة تهدف إلى تمييز المتغيرات الأساسية التي تفسر الاختلاف في تأثير البيروقراطيات البيئية الدولية في الحوكمة البيئية العالمية، فإن عملية اختيار الحالات كانت قائمة على أساس المقارنة بين البيروقراطيات بخصوص وظيفتها الرئيسية، وبالنظر إلى الاختلاف بالنسبة للمتغيرات المستقلة لهذه الدراسة، وهي المشكلة- البنية، الحكومة، الأشخاص والإجراءات. وعلى هذا الأساس، تتضمن الدراسة نوعين مختلفين من البيروقراطيات الدولية (Biermann and Siebenhüner, 2009: 37-74).

أولاً، تم تحليل خمس بيروقراطيات دولية وهي أمانات الوكالات ما بين الحكومية، بعض منها يتمتع بتفويض بيئي، والأخرى ذات تفويض أوسع يتضمن القضايا البيئية كواحدة من بين العديد من الاهتمامات. بالنسبة للبيروقراطيات المتعددة النشاط، تم تركيز التحليل على الأقسام أو الأقسام الفرعية البيئية الخاصة بها، مع عدم إغفال الطبيعة المتعددة النشاط التي تتميز بها والحجم الكبير الذي تتمتع به. إن هذا النوع من البيروقراطيات يتمثل في مديرية البيئة في إطار أمانة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير (التركيز على دائرة البيئة والنشاطات البيئية الأخرى داخل البنك)، قسم البيئة البحرية في إطار أمانة المنظمة البحرية الدولية، أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة مرفق البيئة

فرصاً للمشاركة في تطوير السياسات (اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المعرضة للانقراض).

6. المنظمة الدولية يمكن أن تمنح المنظمات غير الحكومية فرصاً للمساعدة في تطبيق البرامج (المندوب السامي للاجئين بالأمم المتحدة).

7. المنظمة الدولية يمكن أن تعطي المنظمات غير الحكومية الفرص في المشاركة (ليس بالضرورة في التفاوض) في مؤتمرات رسمية لصياغة الاتفاقيات (المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة).

8. المنظمة الدولية يمكن أن تعطي منظمات غير حكومية الفرص في المشاركة في اللجان التحضيرية للمؤتمرات الدولية (قمة الأرض بربو دي جانيرو في 1992، قمة جوهانسبورغ حول التنمية المستدامة في 2002).

9. المنظمات الدولية يمكن أن تعقد جلسات خاصة لإعطاء المنظمات غير الحكومية فرص لتقديم العروض (الجمعية العامة حول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في 1986).

10. المنظمات الدولية يمكن أن تتضمن المنظمات غير الحكومية كأعضاء (اللجنة الدولية للاستكشاف العلمي للبحر الأبيض المتوسط) (Charnovitz, 1997: 281-282).

إن أغلبية علماء السياسات البيئية العالمية يشيرون إلى أن المنظمات غير الحكومية كفواعل عالمية أساسية في السياسات البيئية، حيث إنها تشكل المكون الأكثر تنوعاً والأقل سهولة في الهندسة المؤسسية لصنع السياسة البيئية، والعديد من العلماء يستخدمون مصطلح المنظمات غير الحكومية للرجوع افتراضياً إلى أي فاعل غير دولتي يؤثر في صنع القرار على المستوى العالمي، رغم أن هذا التعبير لا يمثل كل المنظمات غير الربحية التي لم تنشأ من طرف الحكومة. إن هذا الاتجاه يتناسق مع تعريف الأمم المتحدة للمنظمات غير الحكومية التي يعدّ أطرافاً سياسية تدعم أهداف الأمم المتحدة. في مجال آخر هناك بعض النقاشات حول إمكانية تضمين المنظمات ذات المصالح التجارية في إطار المنظمات غير الحكومية، حيث إنه بينما يُنظر إلى الشركات المتعددة الجنسيات الفردية عموماً حالات منفصلة، إلا أن الجمعيات غير الربحية التي تمثل مصالح تجارية (مثل الاتحادات المهنية والتحالفات في إطار الشركات المتعددة الجنسيات) يمكن تصنيفها في إطار المنظمات غير الحكومية. من ناحية أخرى هناك بعض العلماء (Biliouri, 1999; Mol, 2000) يؤكدون على أن المنظمات غير الحكومية تمثل مصالح اجتماعية أوسع من تضيقها في شكل مصالح تجارية، وهذا الاتجاه يفترض ثلاثة مجالات من النشاط البشري. أين المنظمات غير الحكومية تكون متميزة من فواعل

التالية: المرأة، الأطفال والشباب، السكان الأصليون، المنظمات غير الحكومية، العمال واتحادات العمال، المجموعات العلمية والتقنية، التجارة والصناعة، الزراعة (بن سعيد وزباني، 2010أ: 133-134).

في دراسة نموذجية، قام Zurn (1998: 617-649) بتقسيم البحوث في مجال الشبكات فوق الوطنية للسياسات البيئية العالمية إلى ثلاثة مجالات أساسية. أولاً، العديد من الدراسات تفحص العلاقة بين الشبكات الناشئة وظهور مجتمع مدني عالمي. ثانياً، المجال الثاني لهذه البحوث هو دور الشبكات فوق الوطنية في إنشاء بُنى الحوكمة الدولية. على سبيل المثال، يؤكد كل من Princen, Finger و Manno (217-1994: 236) على أن المنظمات الدولية غير الحكومية تربط المطالب المحلية مع المفاوضات العالمية بالإضافة إلى ربط عالم العلماء بعالم السياسة. يلاحظ Zurn في هذا المجال إجماعاً كلياً في مختلف الأدبيات أن المنظمات غير الحكومية والمجموعات الاستيمولوجية لها تأثير كبير في الحوكمة الدولية من خلال تشكيل الأجندات، والتأثير في مسارات وعمليات التفاوض وتحسين تنفيذ الاتفاقيات الدولية. ثالثاً، المجال الثالث هو أهمية الشبكات فوق الوطنية لشرعية القرارات في المؤسسات الدولية، وهذا المجال يتضمن دراسات على كيفية اسهام الشبكات في توفير قاعدة عن المفاوضات والمصالح المجتمعية بما في ذلك مصالح الجماعات الاقتصادية.

في نفس السياق، يمكن للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني أن تسهم في الحوكمة البيئية العالمية من خلال مشاركة المنظمات الدولية في العمل البيئي عبر القنوات التالية:

1. إن ممثلي المنظمات غير الحكومية يمكن أن يكونوا ضمن وفود وطنية للمشاركة في مؤتمرات دولية لتقديم النصائح لمندوبي مؤتمر القاهرة حول السكان 1994.
2. إن ممثلي المنظمات غير الحكومية يمكن أن يكونوا ضمن وفود وطنية للمشاركة في مؤتمرات دولية لتمثيل المنظمات غير الحكومية والقيام بالمفاوضات (منظمة العمل الدولية).
3. المنظمات غير الحكومية يمكن أن ترسل المندوبين إلى المؤتمرات الدولية شبه الرسمية (الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة والموارد الطبيعية يتضمن عضوية 699 منظمة غير حكومية بالإضافة إلى الدول والوكالات حكومية).
4. المنظمات الدولية يمكن أن تكون مجموعات استشارية تتضمن الخبراء من المنظمات غير حكومية (لجنة الأمم المتحدة الاستشارية حول قضايا نزع السلاح).
5. المنظمات الدولية يمكن أن تعطي المنظمات غير الحكومية

السوق والدولة؟ حيث إن المنظمات غير الحكومية تميز في أغلب الأحيان من ناحية المجال الجغرافي، والاهتمام الجوهري ونوع النشاط. في هذا الإطار نجد تعريف المنظمات غير الحكومية في إطار الأمم المتحدة التي كانت أصلاً محددة في المنظمات التي تعمل على الأقل في ثلاثة بلدان، والمعروفة اليوم أنها منظمات غير حكومية دولية، أما الآن فإن نظام الأمم المتحدة يعتمد المنظمات غير الحكومية الوطنية أيضاً. من جهة أخرى يركز علماء آخرون (Arts, 2001) على المنظمات غير الحكومية بالنظر إلى المصالح الجوهرية لهذه المنظمات، وهو ما يميز بين المنظمات غير الحكومية البيئية وأنواع أخرى من المنظمات غير الحكومية مثل منظمات حقوق إنسان غير الحكومية ومنظمات العمل والصناعة والأعمال غير الحكومية. أخيراً، يميز العديد من العلماء بين المنظمات غير الحكومية القائمة على طبيعة نشاطاتها الأولية: منظمات المناصرة غير الحكومية التي تعتمد سياسات معينة، والمنظمات غير الحكومية البرمجية التي تعمل في مشروعات معينة، وصناديق التفكير أو المنظمات غير الحكومية العلمية التي تعمل في المجالات البحثية والتربوية. وفيما يخص وضع المنظمات غير الحكومية البيئية اليوم، يمكن الحديث عن مجموعة منظمات رئيسة مثل الصندوق العالمي للطبيعة والسلام الأخضر وأصدقاء الأرض، وقد قام مركز الاتصال البيئي إحصاء عام 1982 2,230 منظمة غير حكومية بيئية وطنية في الدول النامية و 13,000 منظمة في الدول الصناعية. أما الآن، فالتوقعات تشير إلى أكثر من 100,000 منظمة غير حكومية تعمل لمناصرة القضايا البيئية (Betsill, 2006: 175-176).

الأجنبية المباشرة في العقود الأخيرة، ففي عام 1970، بلغ مستوى تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة نحو 9.2 مليار دولار، وبحلول عام 2001 بلغ 735 مليار دولار (أقل من المستوى القياسي الذي سجل عام 2000 أين وصلت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى نحو 1.49 ألف مليار دولار) (UNCTAD, 2002: 272; UNCTAD, 2001: 09). وقد تطور حجم الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في الأعوام اللاحقة، ففي عام 2013 بلغ 1.45 ألف مليار دولار، و 1.6 ألف مليار دولار في عام 2014، ومن المنتظر أن يتطور إلى 1.8 ألف مليار دولار في عام 2016 (UNCTAD, 2014: ix).

فيما يتعلق بالبيئة، فإن نفس الأفكار يمكن أن تكون متماثلة بكل وضوح، حيث إن العديد من الباحثين يؤكدون على أن الشركات المتعددة الجنسيات مسؤولة عن الإبداعات التكنولوجية الرئيسة المفيدة للبيئة، ولها في العديد من الحالات سجل نجاحات بيئية أقوى من الشركات المحلية. بينما يرى آخرون أن الشركات المتعددة الجنسيات عوامل رئيسة في انتهاك البيئة، خاصة في الدول النامية. وبالنسبة لرجال القانون وصناع السياسة البيئيين، فإن الشركات المتعددة الجنسيات تشكل مشكلة واحدة تتعلق بالضبط والمساءلة، ولا يمكن حلها بدون الاهتمام بالظروف الفعلية التي تنشط فيها هذه الشركات. إن الإشكالية الضبطية التي تشكلها الشركات المتعددة الجنسيات المتمثلة في قدرتها على وضع نظام متكامل للقيادة والسيطرة في بنيتين مؤسستين غير متجانستين. البنية الأولى تتعلق بمجموعة الوحدات المتشكلة من شركات منفصلة، التي تشكل مجموعة الشركة متعددة جنسيات "الأم"، أما البنية الثانية تتعلق بالنظام العالمي للدول الوطنية المنفصلة الذي تشتغل في إطاره هذه الشركات (Anderson, 2002: 400-402).

إن إشكالية ضبط الشركات متعددة الجنسيات تحمل طابعاً مستعجلاً وعملياً عند دراسة الأوضاع الحقيقية للتدهور البيئي، وذلك لأن عمليات اتخاذ القرار نابعة من داخل الشركات المالكة، والتدهور البيئي يكون في غالب الأحيان في دول أجنبية تفقر للبنى القانونية والمساءلة العامة. ففي السنوات الأخيرة، تورطت الشركات متعددة الجنسيات على نحو متزايد في أعمال تزيد من حدة التلوث أو النشاطات المهددة بالبيئة من طرف الشركات التابعة لها، خاصة في الدول النامية، وقد عملت جماعات حقوق إنسان والجماعات المحلية لإبراز حالات التلوث أو النضوب غير الشرعي للموارد، وهي تؤكد على أن هذه النشاطات في غالب الأحيان ترتبط بتعاون الشركات المتعددة الجنسيات في انتهاك حقوق الإنسان. ورغم أن الشركات متعددة الجنسيات تستخدم تقنيات بيئية وممارسات

خامساً: الشركات المتعددة الجنسيات

لقد عرفت مرحلة العولمة الاقتصادية نمواً هائلاً في عدد الشركات العالمية وكميات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فقد تطوّر عدد الشركات المتعددة الجنسيات من 7000 شركة في عام 1970 إلى أكثر من 65,000 في 2002. وفي عام 2002 كذلك تم الارتباط بالشركات المتعددة الجنسيات من خلال أكثر من 850,000 مجمعاً أجنبياً في شكل استثمارات أجنبية مباشرة في مختلف دول العالم. وفي 2009 وصل عددها إلى 82,000 شركة (UNCTAD, 2009)، ولم يتطور هذا العدد تطوراً كبيراً في السنوات القليلة اللاحقة (UNCTAD, 2014). من جهة أخرى، فإن رأسمال الشركات العالمية المشتغل حول العالم يمثل عشر الناتج الإجمالي العالمي وثلاث الصادرات العالمية. كذلك فقد نمت تدفقات الاستثمارات

عن أرباح إضافية. إلا أنه منذ التسعينات، غيرت الأمم المتحدة وبعض فواعل المجتمع المدني من وسائلها في هذا المجال، من خلال إقحام القطاع الخاص في الشركات لكي يصبح جزءا من الحل من خلال مفهوم المسؤولية الاجتماعية والبيئية للشركات. ومن جهة أخرى، بدأ القطاع الخاص بالرد من خلال العديد من المبادرات من أبرزها مجلس قطاع الأعمال العالمي حول التنمية المستدامة والعديد من المبادرات الأخرى، أهمها (Najam, Papa and Taiyab, 2006: 67):

- الميثاق العالمي: في عام 1999، نبه كوفي عنان في إطار المنتدى الاقتصادي العالمي لكبار رجال الأعمال للانضمام إلى الميثاق العالمي الذي يسعى إلى الشراكة بين الشركات والأمم المتحدة، الاتحادات والمجتمع المدني لدعم المبادئ البيئية والاجتماعية العالمية. وقد تم إطلاق الميثاق العالمي عام 2000 الذي شمل على 2,300 مشارك تعهدوا بتنفيذ المبادئ العشرة المتعلقة بحقوق الإنسان، الشغل والبيئة ومحاربة الفساد.

- الشراكات الطوعية: لقد سعت قمة جوهانسبورغ العالمية حول التنمية المستدامة عام 2002 إلى إنشاء حوالي 300 اتفاقية شراكة غير ملزمة طوعية جديدة، بين الحكومات والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وهذه الشراكات من أجل التنمية المستدامة تغطي أنواعا كثيرة من القضايا بما في ذلك الطاقة، المياه العذبة، العلوم والتعليم، التنوع البيولوجي، التجارة، التصحر ومحاربة الفقر. كما سعت قمة ري ودي جانينرو لعام 2012 (ريو+20) إلى إبرام 700 اتفاقية شراكة أسهم فيها كل الفاعلين بما فيهم الأمم المتحدة، المنظمات الدولية غير الحكومية، القطاع الخاص، والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية (Pisano et al., 2012: 47).

- الإبلاغ البيئي، المعايير الطوعية وأنظمة الإدارة البيئية: أدى العدد المتزايد لقطاع الأعمال إلى إصدار تقارير البيئة/ التنمية المستدامة لكي تصبح جزءا من برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات، حتى أصبحت أكثر من 10,000 شركة تنشر تقاريرها البيئية بصفة دورية، بما في ذلك 45 بالمائة من الشركات العالمية الكبرى في العالم التي يصل عددها إلى 250 شركة. ومن أجل إنشاء معيار للتبليغ عالي الجودة، تم إنشاء مبادرة الإبلاغ العالمية من طرف تحالف من المنظمات غير الحكومية، المنظمات الوطنية والشركات العالمية، التي قامت بتطوير مجموعة من التعليمات الإبلاغية المعترف بها دوليا. ومن أمثلة هذه المساعي مجلس إدارة الغابات الذي يعدّ معيارا عالميا للإدارة الغابية المستدامة. وكذلك، بدأت الشركات في تطوير أنظمة الإدارة البيئية، وهي مجموعات سياسات تحدد

إدارية أرقى من تلك المستخدمة من طرف الشركات المحلية، إلا أن الحجم الكبير لعمليات الكثير من الشركات المتعددة الجنسيات وضعف المساءلة تنتج عنه العديد من حالات التدهور البيئي الواسعة النطاق من نشاطات هذه الشركات. إن هذه الوضعية ترجع إلى العديد من العوامل، حيث إن القرارات تتخذ في داخل الشركات متعددة الجنسيات لكن التأثيرات البيئية تكون في الخارج، كذلك فإن الخطط والبرامج المحافظة على البيئة تبقى حبرا على ورق ولا تُترجم إلى ممارسات فعلية، من جهة أخرى، فحكومات الدول المضيفة تخفق في الإشراف والرقابة على التأثيرات البيئية. بالإضافة إلى هذه العوامل، لا بد من الاعتراف أن الشركات متعددة الجنسيات في العديد من الحالات تتخذ قرارات واضحة لتخفيض التكاليف وزيادة الأرباح بالتركيز على النشاطات والعمليات التي لا تتوافق مع الممارسات البيئية الجيدة. كذلك فإنه في حالات أخرى، فإن النشاطات الخطرة والملوثة تُصدّر من الدول الأم إلى البلدان الأقل تطورا بالضبط لتفادي الضبط الصارم المطبق في الدول المتقدمة.

إن الإجابات الضبطية عن مثل هذا التدهور البيئي من طرف الشركات متعددة الجنسيات لم تكن مؤثرة بشكل كبير، فالاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف تربط الدول والحكومات الرسمية، لكنها لا تُلزم مباشرة هذه الشركات. لقد أكد في هذا المجال الكثير من الباحثين على مسؤولية الدول الأم عن نشاطات الشركات متعددة الجنسيات التابعة لسلطتها القانونية والقضائية، لكن هذه النظرة فشلت بشكل كبير بسبب المعارضة السياسية والمشكلات التي تعترض السلطة القضائية وقانون المؤسسات. وعلى هذا الأساس، ظهرت العديد من المبادرات "الناعمة" لضبط الشركات متعددة الجنسيات عن طريق وضع قوانين السلوك وأنظمة الانضباط، بما في ذلك الإعلان الثلاثي لمنظمة العمل الدولية (ILO) الخاص بالمبادئ الخاصة بالشركات الدولية والسياسة الاجتماعية، وكذلك المراجعة التي قامت بها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مؤخرا لقوانين ضبط الشركات الدولية، إضافة إلى اتفاق الأمم المتحدة العالمي. إن كل هذه المساعي للالتزام الطوعي بالمقاييس الدولية والالتزامات العامة تسعى كلها إلى حماية الصحة الإنسانية والبيئة.

لقد واجه القطاع الخاص وقطاع الأعمال العديد من الضغوطات الداخلية والخارجية إلى أن أصبح صديقا للبيئة، وقد كانت الشركات العالمية منذ فترة طويلة مهددة للبيئة العالمية، من خلال عمليات تحويل رؤوس الأموال وأنماط الإنتاج إلى الدول التي لا تتمتع بالمعايير البيئية الصارمة بحثا

الدول على أن حماية البيئة العالمية والتنمية المستدامة يحتاجان أصواتاً مسموعة جداً في الأمم المتحدة، لهذا، وعلى المدى القصير، من المهم إثبات وتحسين التعاون بين المنظمات البيئية المختلفة، وهذا ما يؤدي على المدى المتوسط إلى إنشاء منظمة مظلة عالمية للقضايا البيئية مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة كهيئة رئيسية. وتطوّر مماثل حدث في فرنسا في أثناء خطاب Dominique Voynet، وزير البيئة الفرنسي، أمام اللجنة الفرعية للبرلمان الأوروبي في جويلية 2000، وقد كانت منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية نماذج رئيسية للمبادرة الفرنسية، أما منظمة التجارة العالمية فقد تم ذكرها في إطار مساعي مقارنة هذه المنظمة مع الوكالة البيئية الجديدة.

لقد دفع هذا الاهتمام المتجدد من طرف بعض الحكومات العديد من الأكاديميين إلى بلورة اقتراحات علمية جريئة لسد العجز التنظيمي الذي يعاني منه برنامج الأمم المتحدة للبيئة. حيث إن القمة العالمية حول التنمية المستدامة قد ساعدت كثيراً في تنشيط هذه النقاشات، وأن أكثر الأكاديميين نشاطاً نشروا العديد من البحوث والدراسات في هذا المجال.

إن توسّع النقاشات في أواخر التسعينات أدى إلى ظهور العديد من الصيغ التي يمكن أن تكون عليها منظمة البيئة العالمية. لقد قام Magnus Lodefalk و John Whalley بإحصاء ما لا يقل عن سبعة عشر اقتراحاً جديداً للمنظمة البيئية ما بين الحكومية الجديدة (601-617: 2002)، ورغم كثرة الاقتراحات، إلا أنه يمكن الحديث عن نموذجين أساسيين للمنظمة الجديدة، أولاً، اقتراحات أقل جذرية تدعو إلى ترقية برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى وكالة متخصصة في إطار الأمم المتحدة. ثانياً، اقتراح يطالب بمنظمة تدرجية ما بين حكومية تتمتع بصلاحيات واسعة فيما يخص اتخاذ القرار والتنفيذ.

المبحث الرابع: نحو منظمة عالمية للبيئة

لقد تم اقتراح إنشاء منظمة البيئة العالمية من طرف بعض المحللين والسياسيين لمعالجة المشكلات الحالية للحوكمة البيئية الدولية، حيث إنه رغم التقدم الملحوظ في العقود الماضية، لكن هدف التنمية المستدامة لم يدرك بعد، فالمشكلات البيئية الدولية مثل فقدان التنوع البيولوجي، والتغير المناخي تبقى من العوائق الكبيرة. إن منظمة البيئة العالمية يمكن أن تمنح مظلة مشتركة لعدد من الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف الموجودة وتشكل "مركز جاذبية جديد" بالنسبة لصنع السياسة البيئية الدولية. إن فكرة إنشاء منظمة البيئة العالمية أكثر اتساعاً هي فكرة وثيقة الصلة بمفهوم تكامل المناطق والقضايا البيئية، وهي لا تعني التحول المجرد للأنظمة الفردية إلى منظمات القضية الواحدة

كيفية إدارة التأثيرات البيئية ضمن عمليات الشركات المختلفة. من جهة أخرى، فإن العديد من الشركات توجهت إلى تطبيق أنظمة الإدارة البيئية بالاعتماد على معيار 14001 الخاص بالمنظمة العالمية للتقييس (ISO) (Clapp, 1998: 295-316).

المبحث الثالث: ضرورات إصلاح المؤسسات البيئية الدولية

إن اقتراحات إنشاء مؤسسات ومنظمات عالمية للسياسة البيئية يمكن أن ترجع إلى أواخر القرن التاسع عشر (19)، وقد كان استراتيجي السياسة الخارجية الأمريكي George Kennan أول من بدأ النقاش حول الموصفات التنظيمية التي تطورت لاحقاً في شكل خطاب الحوكمة البيئية العالمية. لقد تحدث Kennan على هيئة تنظيمية في السياسة البيئية الدولية (Kennan, 1970: 408)، وهو بهذا يعد أول من طرح أفكار تنظيمية من هذا النوع في مجال السياسة البيئية الدولية.

لقد سعت النقاشات الجارية حول البعد المؤسسي والتنظيمي للحوكمة البيئية العالمية في العديد من الاقتراحات إلى استبدال برنامج الأمم المتحدة للبيئة بمنظمة عالمية للبيئة، حيث إنه في أواخر التسعينات، أصبح ممثلو الأمم المتحدة مشاركين نشطين، وبعض الموظفين الحكوميين الدوليين البارزين يدعمون بشكل واضح إنشاء وكالة بيئية جديدة، بما في ذلك الرئيس السابق لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي Gustave Speth، بالإضافة إلى مديري منظمة التجارة العالمية Renato Ruggiero و Supachai Panitchpakdi. كذلك فإن الأمين العام للأمم المتحدة السابق كوفي عنان، في إطار برنامجه الشامل لتجديد الأمم المتحدة، سعى إلى القيام بالعديد من التغييرات في مجال المسؤوليات البيئية للأمم المتحدة، خاصة اقتراحه بإصلاح مجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة لكي تصبح من مسؤولياته حماية السلع العامة العالمية (Annan, 1997). كذلك، فقد دعا كوفي عنان الجمعية العامة التابعة للأمم المتحدة إلى إعداد لجنة عمل تحت رئاسة Klaus Töpfer، لتقييم النشاطات البيئية للأمم المتحدة، وبعد تقديم تقرير هذه اللجنة، تم إنشاء مجموعة الإدارة البيئية ضمن نظام الأمم المتحدة، وتم الإقرار بأن المجلس الحاكم لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة يجتمع بانتظام على المستوى الوزاري في شكل منتدى وزاري بيئي عالمي.

في نفس السياق، فإن العديد من الحكومات تقدّمت بمبادرات مختلفة لتأسيس وكالة عالمية جديدة، حيث إنه في الجلسة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة "ريو +5" عام 1997، قدّمت البرازيل، وألمانيا، وسنغافورة وجنوب أفريقيا اقتراحاً مشتركاً لإنشاء منظمة عالمية للبيئة. وقد أكدت هذه

في تقرير أولوياتها فيما يتعلق بمختلف القضايا التي تقع في إطار منطقة النشاط الخاصة، في حين تُهمل القضايا الأخرى، وعليه، فإن فرص التعاون تظهر بشكل خاص نتيجة هذه الأولويات القائمة على قطاعات النشاط.

من جهة أخرى، فإن منظمة البيئة العالمية المبنية على أساس نموذج الأمم المتحدة يمكن أن تسهم في تحسين مستوى الكفاءة بشكل عام، لكنها لا تقدّم اسهاماً مهماً في حل مشكلات الحوكمة البيئية الدولية المتعلقة باتخاذ القرار، التطبيق والتنسيق. حتى أن إمكانية وجود حالات تجميع لبعض الوظائف الثانوية للأنظمة البيئية قد تكون واقعية، لكن المكاسب الناتجة عنها ستكون ضئيلة جداً. ولهذا، فإن أكبر المشكلات أمام الحوكمة البيئية الدولية لا يمكن أن تُحل وفق هذا النموذج، لأن منظمة البيئة العالمية لا يمكنها تغيير مناطق النشاط أو عمليات اتخاذ القرار، ومنه فإن إنشاء مظلة على هذا النحو سوف تكون على نحو كبير مجرد مسألة سياسية رمزية.

ثانياً: نموذج منظمة التجارة العالمية: تأسيس جولات بيئية عالمية شاملة

بالمقارنة مع نموذج الأمم المتحدة، فإن نموذج منظمة البيئة العالمية المطورة في اتجاه قائم على تصميم يُعرف بمنظور منظمة التجارة العالمية في إطار "جولات بيئية عالمية"، سيكون له تأثير كبير في الحوكمة البيئية الدولية، حيث إن الأعضاء يحدّدون أولوياتهم المتعلقة بجدول أعمال النقائض مع الأخذ بعين الاعتبار الخيارات الإضافية للصفقات والمبادلات، وفي نفس الوقت، قد يساعدهم هذا النموذج على اكتشاف وتقادي الآثار الجانبية السلبية لأنواع الضبط المختلفة على السياسات الأخرى. لكن من جهة أخرى، فإن هذه التأثيرات الإيجابية في الحوكمة البيئية الدولية قد تتعرّض للعديد من المعوقات، حيث إن الإمكانية المتزايدة لإنتاج ترابط وتكامل مناطق النشاط قد لا تساعد على تقدّم الحوكمة البيئية الدولية، فالفرص المتزايدة لترابط مناطق النشاط تسهّل الاتفاق في المفاوضات الدولية، لكن هذا الترابط يكون مساعداً فقط إذا كانت التنسيقات في توزيع التكاليف والمنافع متكاملة عبر العديد من المناطق، لكي تستفيد مختلف الفواعل من التعاون في مواضيع مختلفة. لكن التكامل الذي يميّز المفاوضات التجارية الملاحظ في حوكمة التجارة العالمية من خلال منظمة التجارة العالمية، لا يمكن الوصول إليه نسقياً عبر مناطق النشاط المختلفة التي تميّز السياسة البيئية الدولية (بن سعيد، 2013: 167).

ولا تعني أيضاً إعادة تصميم إجراءات اتخاذ القرارات. فمساعي إنشاء المنظمة جاءت بهدف تشكيل الجوهر المؤسسي للحوكمة البيئية الدولية، ولذلك وجب تزويدها بعدد من الأنظمة البيئية الدولية مثل أنظمة تغيّرات المناخ العالمية، أنظمة حماية طبقة الأوزون والمحافظة على التنوع البيولوجي.

يمكن الحديث عن ثلاثة نماذج أساسية لمنظمة البيئة العالمية المستقبلية، ورغم أنه يوجد عدد غير محدد من الخيارات، إلا أن التصميم المقترح لمنظمة البيئة العالمية سوف يتّبع أحد هذه النماذج. وتختلف هذه النماذج فيما بينها بالنظر إلى معيارين أساسيين: عملية اتخاذ القرارات وتحديد منطقة النشاط. وفي هذا الإطار، يمكن للفواعل إنشاء مظلة رسمية بدون تغيير مناطق النشاط وإجراءات اتخاذ القرار للنظام القائم، ويمكن أن يتم دمج مناطق النشاط بدون تغيير إجراءات اتخاذ القرار، وأخيراً، يمكن أن يتم دمج مناطق النشاط ويُعاد ترتيب عمليات اتخاذ القرار بشكل جذري (Oberthur and Gehring, 2004: 370-376).

أولاً: نموذج الأمم المتحدة: مظلة المنظمة

يمكن للدول تأسيس منظمة البيئة العالمية لتحديد وظيفتها الرئيسية في منح المظلة الرسمية للأنظمة البيئية القطاعية الموجودة، وعلى هذا الأساس تترك البنية المؤسسية الحالية للحوكمة البيئية الدولية دون أي تعديلات جوهرية، والحدود المؤسسية لمناطق النشاط المحكومة من طرف الأنظمة الدولية وإجراءات اتخاذ القرار الحالية تبقى بدون تغيير كذلك. وفي هذا الإطار، فإن المنظمة يمكن أن تحفّز التعاون البيئي الدولي عن طريق تخفيض العراقيل البيئية وتخفيض نفقات المعاملات، ومثال ذلك عرض خدمات الأمانات الدائمة، أو إنجاز بعض الوظائف الثانوية. فالعديد من الاقتراحات لتأسيس منظمة البيئة العالمية أكّدت على هذه الموصفات، والعديد منها كذلك أكّدت على اقتراح ضرورة تجميع الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف (Esty and Ivanova, 2002: 181-204; Oberthur, 2002: 317-340). إن منظمة البيئة العالمية المصمّمة على هذا النحو يمكن أن تتّبع نموذج الأمم المتحدة الذي يقوم بدوره بتقديم المظلة الرسمية للعديد من النشاطات التنظيمية المستقلة في مناطق نشاط منفصلة.

إن منظمة البيئة العالمية التي تتّبع نموذج الأمم المتحدة لا يمكن أن تؤثر في حوكمة القدرة المؤسسية للسياسة البيئية الدولية، حيث إن الفصل الحالي بين مناطق النشاط البيئية لا يمكن أن يساعد على التكامل، لأن عمليات اتخاذ القرار القطاعية تبقى سارية المفعول، وعليه تستمر الفواعل المشاركة

ثالثاً: النموذج الأوروبي: تفويض صلاحيات واسعة لمنظمة البيئة العالمية

من أجل تقادي النتائج السلبية لنموذج منظمة التجارة العالمية، فإن منظمة البيئة العالمية يمكن أن تعمل على إدماج كل من مناطق نشاط الأنظمة البيئية الحالية وتعيد تنظيم بشكل نسقي عمليات اتخاذ القرار المتعلقة بهذه الأنظمة، وهو ما تمّ فعلاً في نموذج الإتحاد الأوروبي الفريد من نوعه. إذ يشكل الإتحاد الأوروبي المؤسسة الوحيدة التي تحكم منطقة واسعة تتضمن سياسات متعدّدة. من حيث المبدأ، فإن الإتحاد الأوروبي يقدّم فرصاً كبيرة لارتباط مناطق النشاط ويسهل التعاون، ورغم هذا، فإن عمليات اتخاذ القرار ليست مُعقّدة بجدول أعمال معقّد من القضايا، وذلك لأن فرص الترابط محدودة عملياً بصورة كبيرة، ورغم المفاوضات الكبرى والتاريخية حول المعاهدات الأوروبية، إلا أنه ليست هناك جولات كبرى للتفاوض. بدلاً من ذلك، فإن القرارات تُقوّض بشكل كبير إلى الفروع التابعة لعمليات اتخاذ القرار والأجهزة فوق الوطنية (المفوضية الأوروبية، محكمة العدل الأوروبية) والهيئات المستقلة أو الوكالات. إن كل هذه العمليات متخصصة في بعض القضايا فقط، وهو ما يخفّض بدوره درجة التعقّد، خاصة في ظلّ القدرات الممتازة لاتخاذ القرار نتيجة استخدام نظام أغلبية بصورة منتظمة، مما يؤدي إلى الابتعاد عن الأدوار المهيمنة للدول الأعضاء.

إن منظمة البيئة العالمية التي تتبّع النموذج الأوروبي يمكن أن تقدّم اسهاماً كبيراً في حل المشكلات الرئيسية للحكومة البيئية الدولية. أولاً، إن التصويت بالأغلبية وتفويض سلطة اتخاذ القرار سوف يخفّض مشكلات اتخاذ القرار المعروفة في المؤسسات الدولية، حيث إن هذا النموذج لا يمنع فقط الفواعل الفرديين من تعطيل القرارات، ولكنه يقدّم قرارات أقلّ تأثراً في المصالح الشخصية الضيقة للدول الأعضاء. ثانياً، إن التصميم المؤسساتي الناتج سيسمح للدول الأعضاء مباشرة رقابة قوية وآليات تنفيذ جد صارمة، لأن منظمة البيئة العالمية على هذا النحو سوف تتضمن قرارات متعدّدة بتأثيرات توزيعية غير متماثلة. ثالثاً، إن منظمة البيئة العالمية فوق الوطنية تسمح بتأسيس معايير وقواعد النزاع لتكون قاعدة في عمليات اتخاذ القرار وحل مشكلات التنسيق والنزاعات المحتملة (بن سعيد وزيان، 2010 (ب): 82).

إن النظر إلى هذا النموذج الأوروبي لمنظمة البيئة العالمية بصورة موسّعة سوف يكشف عن العديد من السلبيات والحدود. وإن جاذبية وقوة النموذج الأوروبي المستوحاة من إيجابيات السوق الموحدة لن تكون في مستوى جاذبية وقوة الحكومة البيئية الأوروبية، ونفس الشيء بالنسبة لاتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (NAFTA) واتفاقية أمريكا الشمالية حول التعاون البيئي (NAAEC) ولجنتها للتعاون البيئي. إن مفهوم المنظمة البيئية

إن المنافع الآتية من التكامل لمناطق النشاط محدودة جداً لأن الحكومة البيئية الدولية تتعلّق بالدرجة الأولى بحفظ السلع الجماعية بدلاً من توزيعها، حيث إن التجارة الدولية الحرة تتصف بمواصفات النادي الجيد وسهل الوصول فقط لأعضاء هذا النادي، والدول مستثناة من حصد منافع التجارة العالمية الحرة ما لم تفتح أسواقها الخاصة. وفي المقابل، فإن الحماية البيئية هي مسؤولية جماعية بامتياز، ومن الصعب إجبار الدول على اتخاذ مواقف وتنفيذ قرارات فيما يخص حماية البيئة، وتبقى معظم الدول ترفض التعاون لحماية طبقة الأوزون رغم أنها لا تُستثنى من مساعي المحافظة عليها من طرف الدول الأخرى. وعليه، فإن منظمة البيئة العالمية التي تتبّي نموذج منظمة التجارة العالمية تهدّد بتقويض القواعد الخاصة بها وتعرض المكاسب المُحققة للخطر من خلال التعاون القطاعي في الأنظمة الدولية، كذلك فإن ترابط القضايا من خلال تكامل مناطق النشاط لا يساعد على الضغط على الدول للتعاون وفرض تطبيق الالتزامات البيئية الدولية.

إن منظمة البيئة العالمية الشبيهة بمنظمة التجارة العالمية لا تساعد على تعبئة الموارد المالية الإضافية القادرة على إجبار الدول النامية لتنفيذ الالتزامات الدولية وتطوير سياسات بيئية فعّالة، ولا توجد إشارة من الدول الصناعية لتقديم الموارد المالية الإضافية للمساعدة على تنفيذ الالتزامات البيئية الدولية، رغم وجود مرفق البيئة العالمي الذي يُعدّ كمؤسسة لمنح المعونات المالية لتدعيم تنفيذ العديد من الاتفاقيات البيئية الدولية. من جهة أخرى، فإن منظمة البيئة العالمية الشبيهة بمنظمة التجارة العالمية أيضاً لا تساعد على حل مشكلات التنسيق بين المؤسسات البيئية والاقتصادية مثل منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، رغم أن العديد من الاقتراحات والدراسات تؤكد على ضرورة ربط نشاط منظمة البيئة العالمية مع الجوانب الاقتصادية في إطار الحكومة البيئية العالمية. إن الاختلاف في الحكومة بين منظمة التجارة العالمية والحكومة البيئية الدولية سيواصل صرف النظر عن وجود منظمة البيئة العالمية لأن منظمة التجارة العالمية يمكن أن تمنح أو تسحب الفوائد التجارية، بينما تقدم أية مؤسسة بيئية سلماً جماعية لا تستطيع استثناء فواعل فرديين من الاستفادة والعمل بكل حرية، كذلك فإن كل الفواعل، وتحت شروط تنفيذ معينة، يمكن أن تنشط بدون إنشاء منظمة البيئة العالمية. على سبيل المثال، فإن العديد من الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، بما فيها بروتوكول مونتريال لحماية طبقة الأوزون واتفاقية 1973 حول التجارة الدولية في الأنواع المعرضة للانقراض، تسمح بفرض العديد من العقوبات التجارية للرد على عدم الالتزام (Oberthur and Gehring, 2004: 374).

هذه الاقتراحات آراء تدعو إلى تقوية برنامج الأمم المتحدة للبيئة في شكل منظمة الأمم المتحدة للبيئة كوكالة متخصصة في القضايا البيئية، وآراء أخرى تسعى إلى تغيير جنري للبيئة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية من خلال إنشاء المنظمة العالمية للبيئة على غرار المنظمة العالمية للتجارة. إن هذه المساعي تعبر عن منظورات مختلفة لبنية الحوكمة العالمية الناشئة، التي تتسحب عليها كل مساعي بناء المشروعات العالمية.

لقد اهتم هذا البحث بالمؤسسات الدولية المشاركة بطرق مباشرة في جهود الضبط البيئي الدولي، التي تطورت بالنظر إلى التحولات التي عرفها النظام الدولي، ففي إطار المنظور الكلاسيكي للحكومة الدولية، ظهرت العديد من المؤسسات البيئية الدولية التي تتبع الأنماط الدولالية الرسمية في شكل منظمات دولية تعبر عن الطابع الدولالي للسياسة الدولية، وتمثلت أساساً في منظومة الأمم المتحدة البيئية، خاصة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والعديد من اللجان البيئية الدولية، بالإضافة إلى العديد من المؤتمرات البيئية الدولية والاتفاقيات البيئية الدولية، وعدد من البيروقراطيات البيئية الدولية كأجهزة تنفيذية للمنظمات الدولية. إلا أن التحولات التي عرفتتها منظومة موازين القوى على المستوى العالمي، من خلال ظهور فواعل جديدة فوق قومية وغير دولالية، تؤثر بصورة كبيرة في السياسات العالمية، وقد أنتجت هذه التحولات نظام حوكمة عالمية يتعدى الأبعاد الدولالية التي كانت تتصف بها الحوكمة الدولية. إن الحوكمة العالمية هي فضاء أوسع وأشمل يرحب بكل الفواعل الدولالية وغير الدولالية في إطار عمليات الضبط العالمي، وفي مجال البيئة العالمية، فقد ظهرت فواعل جديدة في مجال الحوكمة البيئية العالمية تمثلت أساساً في المنظمات الدولية غير الحكومية والشركات متعددة الجنسيات، التي أصبحت تمثل أدواراً مهمة وفاعلة في النشاط البيئي.

من خلال ما سبق، يتضح أن مساعي إعادة الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية هي ضرورة ملحة نظراً للظروف التي تحيط بعمليات الضبط البيئي العالمي من جراء التحولات التي أتت على نظام الحوكمة العالمية بشكل عام. وقد عرفت الحوكمة البيئية الدولية بنية مؤسساتية كلاسيكية تتجارب مع موازين القوى القائمة على أنظمة دولالية سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الدولي، وقد تجلّت أساساً في المنظومة البيئية لمنظمة الأمم المتحدة وخاصة برنامج الأمم المتحدة، اللجان البيئية والمؤتمرات البيئية العالمية، إضافة إلى الاتفاقيات البيئية الدولية والبيروقراطيات البيئية الدولية.

العالمية التي تدمج مناطق النشاط البيئية فقط لا يمكن أن تسهم بشدة في حل مشكلات التطبيق المتعلقة بالسلع البيئية الجماعية، وحتى الرقابة الأكثر صرامة وآليات التنفيذ المتطورة لا تستطيع أن تمنع الدول غير الملزمة على خرق الاتفاقيات البيئية ومبادئ وأخلاقيات حماية البيئة. فنتبع تجربة الاتحاد الأوروبي البيئية تؤكد على أن قوة التنفيذ والتطبيق على الطريقة الأوروبية للضبط البيئي بسبب الترابط مع السياسات الأخرى مثل سياسة السوق الموحدة والسياسة الزراعية والسياسات الإقليمية، وليس التصميم المؤسساتي المقدم لصنع السياسة البيئية، ولنفس السبب، فإن نموذج منظمة البيئة العالمية على هذا النحو لا يستطيع تخفيض مستوى التوتر مع المؤسسات الاقتصادية مثل منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي (Oberthur and Gehring, 2004: 376).

خاتمة

من خلال ما سبق الإشارة إليه، يتضح أن المسؤوليات البيئية الدولية، بدلاً من أن تكون ضمن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، هيئة أولية معنية بقضايا البيئة على المستوى العالمي، فقد انتشرت عبر منظمات ووكالات متعددة تشمل وكالات متخصصة في نظام الأمم المتحدة مثل منظمة الأرصاد الجوية العالمية، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، والعديد من البرامج في نظام الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية وبرنامج الغذاء العالمي، بالإضافة إلى لجان الأمم المتحدة الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية ومؤسسات برتن وودز ومنظمة التجارة العالمية ومختلف الآليات البيئية مثل مرفق البيئة العالمي، لجنة التنمية المستدامة، وقراءة 500 اتفاقيات بيئية دولية. لقد هيمن شكلان تقليديان للحكومة على الشؤون العالمية حتى فترة قريبة، هما: الحوكمة الوطنية من خلال الضبط الحكومي والحوكمة الدولية من خلال العمل الجماعي الذي تقوم به المنظمات الدولية والأنظمة الدولية. إن حوكمة العلاقات الإنسانية أصبح مسعى معقداً يتجاوز المجال الوطني وما بين الدول، وانتقل إلى مستوى عالمي يتضمن فواعل متعددة عبر الحدود الوطنية ومستويات متعددة كذلك للسلطة الضبطية. وفي هذا السياق، فإن الترتيبات المؤسساتية للتعاون بدأت بالتشكل بصورة أكثر نظامية وأكثر تعبيراً عن مستويات المشكلات العالمية. إن الشراكات العامة والخاصة وعمليات أصحاب المصالح المتعددة، وشبكات السياسة العامة العالمية وشبكات القضايا أصبحت أدوات مهمة للحكومة العالمية. وفي هذا الإطار، فقد عرفت المنظومة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية مجموعة من الاقتراحات لمواكبة التحولات التي عرفها نظام الحوكمة العالمية، ومن جملة

المصادر والمراجع

- Hochstetler and Dimitris Stevis (eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, New York: Palgrave Macmillan, p 172-202
- Biliouri, D. (1999). Environmental NGOs in Brussels: How Powerful are their Lobbying Activities?, *Environmental Politics*, 8, p 173-82.
- Biermann, F. (2006). Global governance and the environment, in, M. Michele Betsill, Kathryn Hochstetler and Stevis Dimitris (eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, New York: Palgrave Macmillan, p 237-263
- Biermann, F. (2001). The Emerging Debate on the Need for a World Environment Organization: A Commentary, *Global Environmental Politics*, 1(1): 45-55
- Biermann, F. and Bauer, S. (2005). *A world environmental organization: solutions or threat for effective international environmental governance?* Aldershot: Ashgate
- Biermann, F. and Bauer, S. (2004). Assessing the effectiveness of intergovernmental organisations in international environmental politics, *Global Environmental Change*, 14, p 189-193.
- Biermann, F. and Siebenhüner, B. (eds.). (2009). *Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Biermann, F., Siebenhüner, B., Bauer, S., Busch, P., Campe, S., Dingwerth, K., Grothmann, T., Marschinski, R., and Tarradell, M., Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework, in, Frank Biermann and Bernd Siebenhüner(eds). (2009). *Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, p 37-74
- Bruhl, T., and Rittberger, V. (2002). From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the Twenty-first Century, In, Volker Rittberger (ed.). *Global Governance and the United Nations System*, Tokyo: United Nations University Press, p 01- 47
- Charnovitz, S. (1997). Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, *Michigan Journal of International Law*, 18(2), 281-286
- Clapp, J. (2005). Transnational corporations and global environmental governance, in, Peter Dauvergne(ed.), *Handbook of Global Environmental Politics*, UK: Edward Elgar Publishing: 284-297.
- بن سعيد، مراد وصالح زباني. (2010 ب)). مدخل إلى الإصلاحات المؤسساتية للحكم البيئي العالمي، باتنة، الجزائر: دار قانة للنشر والتوزيع
- بن سعيد، مراد. (2013). تداعيات إنشاء منظمة البيئة العالمية على الدول النامية، المجلة العربية للعلوم السياسية، 37، ص 178-164
- بن سعيد، مراد وصالح زباني. (2010 أ)). الحوكمة البيئية العالمية: قضايا وإشكالات، باتنة، الجزائر: دار قانة للنشر والتوزيع
- شكراني، الحسين وكمال حلمي. (2012). تقرير عن: مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة: ريو+20، ري ودي جانيرو، البرازيل، 20-22 حزيران/يونيو 2012، المستقبل العربي، 35(404)، ص 216-206
- شكراني، الحسين. (2013). من مؤتمر ستوكهولم 1972 إلى ريو+20 لعام 2012: مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية، بحث اقتصادية عربية، 63-64، ص 168-148.
- العشاوي، صباح. (2010). المسؤولية الدولية عن حماية البيئة، ط1، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع
- عمران، فارس محمد. (2005). السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها، ط1، الإسكندرية، مصر: المكتب الجامعي الحديث
- مقري، عبد الرزاق. (2008). مشكلات التنمية والبيئة والعلاقات الدولية، ط1، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع
- Annan, K. (1997). *Renewing the United Nations, A Programme for Reform*, New York: United Nations
- Anderson, M. (2002). Transnational Corporations and Environmental Damage: Is Tort Law the Answer?, *Washburn Law Journal*, 41, p 399-425
- Andresen, S. (2007). The Effectiveness of UN Environmental Institutions, *International Environmental Agreements*, 7(4): 317-336
- Arts, B. (2001). Impact of ENGOS on International Conventions, in, Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda (eds.), *Non-State Actors in International Relations*, Aldershot: Ashgate, p 195-210
- Barnett, M. and Finnemore, M. (2004). *Rules for the World, International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Bartelson, J. (2003). *The Critique of the State*, New York: Cambridge University Press
- Betsill, M. (2006). Transnational actors in international environmental politics, in, Michele Betsill, Kathryn

- Institutions and the Environmental Crisis, Special Issue of *International Organization*, 26 (2).
- Kennan, G. F. (1970). To Prevent a World Wasteland: A Proposal, *Foreign Affairs*, 48(3), 401-413
- Lodefalk, M., and Whalley, J. (2002). Reviewing Proposals for a World Environment Organization, *The World Economy*, 25(5): 601-617
- Michele, B. M. (2006). Transnational actors in international environmental politics, in, Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler and Dimitris Stevis (eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, New York: Palgrave Macmillan, p 172-202
- Mitchell, R. (2003). International Environmental Agreements: A Survey of Their Features, Formation, and Effects, *Annual Review Environmental Resources*, 28, p 429-461
- Mol, A. P. (2000). The Environmental Movement in an Era of Ecological Modernisation, *Geoforum*, 31, p 45-56
- Najam, A., Mihaela, P., and Nadaa, T. (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Canada: International Institute for Sustainable Development.
- Norichika, K. (2007). Governance with multilateral environment agreements: a healthy or ill-equipped fragmentation?, in, Lydia Swart and Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, 67-86.
- Newell, P. (2008). The political economy of global environmental governance, *Review of International Studies*, 34, p 507-529
- Oberthur, S. (2002). Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations, *International Environmental Agreements, Politics, Law and Economics*, 2 (4): 317-340.
- Oberthur, S., and Gehring, T. (2004). Reforming International Environmental Governance: An Institutionalist Critique of the Proposal for a World Environment Organization, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2 (4): 359-381.
- Pisano, U. Endl, A. & Berger, G. (2012). *The Rio+20 Conference 2012: Objectives, processes and outcomes*, Vienna, Austria: Research Institute for Managing Sustainability, Vienna University of Economics and Business.
- Princen, T., Finger, M., and Manno, J. (1994). Translation Linkages, In, T. Princen and M. Finger (eds.), *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, London: Routledge, p 217-236
- Clapp, J. (1998). The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World, *Global Governance*, 4(3), p 295-316
- DeSombre, E. R. (2006). *Global Environmental Institutions*, UK: Routledge
- Esty, C., and Ivanova, M. (2002). Revitalizing Global Environmental Governance: A Function Driven Approach, in, D. C. Esty and M. Ivanova (eds.), *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, Yale School of Forestry and Environmental Studies, CT: New Haven, 181-204
- Hawkin, D., and Wade, J. (2006). How Agents Matter, In, Darren Hawkins, David A. Lake, Daniel Nielson and Michael J. Tierney (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, p 199-228.
- Helm, C. and Sprinz D. (2000). Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes, *Journal of Conflict Resolution*, 44(5): 630-652.
- Ivanova, M. (2003). Partnerships, International, Organizations, and Global Environmental Governance, In, Jan Martin Witte, Charlotte Streck and Thorsten Benner (eds.), *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance in Post-Johannesburg Agenda*, Washington, D.C./Berlin: GPPi, p 09-36
- Ivanova, M. (2009). UNEP as anchor organization for the global environment, in, Frank Biermann, Bernd Siebenhüner and Anna Schreyögg(eds.), *International Organizations in Global Environment Governance*, New York: Routledge, p 151-173
- Ivanova, M., and Roy, J. (2007). The architecture of global environmental governance: pros and cons of multiplicity, in, Lydia Swart and Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, p 48-66
- Kaasa, S. M. (2007). The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain Its Accomplishments?, *Global Environmental Politics*, 7(3): 107-124.
- Kanie, N. (2007). Governance with multilateral environment agreements: a healthy or ill-equipped fragmentation?, In, Lydia Swart and Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, New York: Center for UN Reform Education, p 67-86
- Kay, D. A., and Skolnikoff, E. B. (eds.). (1972). International

- Linkages, New York and Geneva: United Nations
- UNCTAD. (2009). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, New York and Geneva: United Nations
- UNCTAD. (2014). *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*, New York and Geneva: United Nations
- Wapner, P. (1995). Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics, *World Politics*, 47(3), 311-340
- Zürn, M. (1998). The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research, *World Politics*, 50, 617-649.
- Steiner, A. (2013). *Policy Statement, At the opening of the first universal session of the Governing Council of UNEP*, 18 February 2013, Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, Nairobi, available at (consulted on 12/09/2014): http://www.unep.org/gc/gc27/docs/ed_policy_statement_2013.pdf
- Tarasofsky, R. G. (2002). *International Environmental Governance: Strengthening UNEP*, Institute of Advanced Studies, Tokyo: United Nations University
- UNCTAD. (2002). *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, New York and Geneva: United Nations
- UNCTAD. (2001). *World Investment Report 2001: Promoting*

The Effectiveness of International Institutional Multiplicity in the Field of the Environmental Protection

Murad Bin Sa'eed *

ABSTRACT

The aim of this research is to provide a perception of the institutional multiplicity of global environmental regulation and the various environmental institutions. In order to do this, I want to demonstrate the institutional structure of the classical, statist and official international environmental governance, which regroups many institutions, that represent states at international level, and the new transnational institutions that emerge from the global governance perspective. After showing the major international environmental institutions which correspond to the United Nations environmental institutions and other international environmental bureaucracies, I analyze the new institutional structure which include the new non state actors like nongovernmental organizations and multinational corporations. In a second stage, we develop a perception of the institutional architecture of global environmental regulation in the perspective of global governance. In order to do this, I want to demonstrate the transformations of the institutional structure of international environmental governance and different proposals to reform the institutional architecture of global environment, and analyze the conditions for equal and equitable environment institutional structures. After showing the major international environmental institutions and the actual conditions for the environmental regulation in the perspective of global governance, I analyze the chances of these structures in the realization of the environmental agenda and the needs for a reformist philosophy which can promote the complex institutional interaction of the contemporary circumstances.

Keywords: Global Environmental Governance, Institutional Multiplicity, United Nations Environmental System, Reform, World Environment Organization.

* Department of Political Sciences, Batna University, Algeria. Received on 15/12/2014 and Accepted for Publication on 15/2/2015.